



VLÁDIA POMPEU SILVA

**CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: O PROCESSO DE
CONFORMAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO
DE EMPODERAMENTO.**

Brasília, dezembro de 2015

VLÁDIA POMPEU SILVA

**CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: O PROCESSO DE
CONFORMAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO
DE EMPODERAMENTO.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestrado em Direito e Políticas Públicas pelo programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy

Co-orientador: Prof. Dr. Antônio Henrique Graciano Suxberger

Brasília, dezembro de 2015

SILVA, Vlândia Pompeu.

CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: O PROCESSO DE CONFORMAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE EMPODERAMENTO/ Vlândia Pompeu Silva. — 2015 f. 126

Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário de Brasília. Programa de Mestrado em Direito. Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy

1. Política pública. 2. Processo de conformação. 3. Empoderamento. 4. Participação política. 5. Bolsa Família. I. Título.

CDU:

VLÁDIA POMPEU SILVA

**CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: O PROCESSO DE
CONFORMAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO
DE EMPODERAMENTO.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Mestrado em Direito e Políticas
Públicas pelo programa de Mestrado em Direito do Centro
Universitário de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy

Co-orientador: Prof. Dr. Antônio Henrique Graciano
Suxberger

Brasília-DF, 16 de dezembro de 2015.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy
Orientador

Prof. Dr. Antônio Henrique Graciano Suxberger
Co-orientador
Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Prof. Dr. José Eduardo Sabo Paes
Membro Externo
Universidade Católica de Brasília

A Deus, pelo dom da vida e da indignação.

Ao Miquerlam, meu companheiro inseparável de todas as batalhas.

Aos meus filhos, Enzo e Nuno, motivo da minha incessante busca por dias melhores.

“O desaparecimento de preconceitos significa simplesmente que perdemos as respostas em que nos apoiávamos de ordinário sem querer perceber que elas originariamente constituíam respostas a questões. Uma crise nos obriga a voltar às questões mesmas e exige respostas novas ou velhas, mas de qualquer modo julgamentos diretos”

HANNAH ARENDT (1972)

RESUMO

O presente trabalho é resultado de uma análise crítica do processo de conformação de políticas públicas num contexto de incremento da participação política e fortalecimento da cidadania. A premissa fundamental baseia-se na potencialidade empoderadora inerente ao processo de conformação de políticas públicas, mas que tem sido insuficientemente explorada por acadêmicos e especialistas da área. De início, apresenta-se uma digressão sobre os fundamentos da teoria existente sobre políticas públicas. Conceitos, fundamentos e objetivos são reconstruídos a partir de uma análise crítica e com foco na interdisciplinaridade que envolve o instituto. Nesta perspectiva, as políticas públicas são definidas como processos que direcionam o agir do governo e a atuação da administração pública, estruturadas pelo direito e conformadas a partir do inter relacionamento entre Estado e sociedade, com a finalidade de proporcionar acesso à dignidade humana para todos os cidadãos. Num segundo momento, busca-se utilizar o processo de elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas como forma de reconstruir a relação entre Estado e sociedade, reocupar o espaço de discussão política e resgatar o interesse pessoal dos cidadãos pela esfera pública. Esta missão somente é possível através de uma reinterpretação da estrutura institucional e normativa que envolve a temática, inserindo a promoção de empoderamento como insumo essencial. Nesse contexto, a participação social de cidadãos devidamente empoderados abre o campo a uma construção realmente coletiva. Aspecto que, por um lado, depende de habilidades e de um pensamento reflexivo que qualifique a ação política, por outro, desenvolve os sentimentos de pertencimento e confiança. Em seguida, são apresentadas dez premissas metodológicas que, ao serem incorporadas ao processo de conformação de políticas públicas, possibilitam a sua utilização como instrumento que promove empoderamento, efetiva direitos e proporciona incremento do acesso à dignidade humana. Com foco em tais premissas, analisamos se o Programa Bolsa Família atingiu seus objetivos, especialmente, no que se refere a emancipação sustentável das famílias que viviam em situação de pobreza e extrema pobreza no Estado brasileiro.

Palavras-chaves: Política pública. Processo de conformação. Empoderamento. Participação política. Bolsa Família.

ABSTRACT

This work is the result of a critical analysis on the forming process of public policies in a context of increasing political participation and strengthening citizenship. Its fundamental premise is based on empowering potential inherent in public policy forming process, but that has been insufficiently explored by academics and specialists. At first, it presents a digression on the foundations of currently existing theory on public policy. Concepts, foundations and objectives are reconstructed from a critical analysis and focusing on interdisciplinary involving the institute. In this perspective, public policies are defined as processes that direct the action of the government and the performance of public administration, structured by the Law and shaped from the relationship between state and society, in order to achieve access to human dignity to all citizens. Secondly, we seek to use the process of elaboration, implementation and evaluation of public policies as a way to rebuild the relationship between state and society, re-occupy the political space for discussion and rescue the personal interest of citizens on the public sphere. This mission is only possible through a reinterpretation of the institutional and regulatory framework surrounding the issue by entering the promotion of empowerment as essential input. In this context, the social participation of duly empowered citizens opens the field to a truly collective construction. Aspect that on the one hand, depends on skills and a reflective thinking that qualifies political action, on the other, develop feelings of belonging and trust. Finally ten methodological assumptions are presented which, when incorporated into public policy forming process, can turn it into an instrument that actually promotes empowerment, effective rights and provides increased human dignity for men and women. We analyzed the Bolsa Familia Program objectives, especially as regards the empowerment of families living in poverty in the Brazilian state.

Keywords: Public Policy. Policy forming process. Empowerment. Political participation. Bolsa Familia Program.

SÚMARIO

INTRODUÇÃO	01
1 UM CONCEITO CRÍTICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: RETÓRICA OU REALIDADE?	07
2 A ESTREITA RELAÇÃO EXISTENTE ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	35
3 ALGUMAS PREMISSAS METODOLÓGICAS AO PROCESSO DE CONFORMAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	56
4 VISIBILIZANDO A TEORIA: O EXEMPLO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	90
CONCLUSÕES	108
REFERÊNCIAS	112

INTRODUÇÃO

As políticas públicas são instrumentos de concretização dos direitos na medida em que conformam a intenção estatal por meio da estrutura institucional e normativa desenvolvida para este fim. Sob outro enfoque, o modo como se conformam as políticas públicas torna perceptível as atitudes e tarefas concretizadas pelo Estado. Nesse sentido, o conhecimento acerca da metodologia utilizada pelos Estados nos processos de formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas é de extrema importância.

Anteriormente afeto às ciências política e da administração pública, o assunto exige, nos dias atuais, uma visão interdisciplinar das demandas sociais, bem como uma contextualização política, econômica, social e cultural. Faz-se necessária uma análise crítica do instituto e dos aspectos a ele vinculados, especialmente no que se refere à sua capacidade de promover empoderamento, efetivar direitos e ampliar o acesso à dignidade humana. Este é o propósito deste trabalho.

Acreditamos que a formação de um processo crítico e objetivo de conformação de políticas públicas pode promover a rearticulação entre Estado e sociedade, reaproximar o cidadão da esfera pública e reconstruir seu interesse pelos assuntos políticos. Isso porque a implementação de uma política pública é a face mais visível da política, pois interfere diretamente no dia a dia das pessoas. É a concretização de uma opção/decisão política alterando o cotidiano dos indivíduos.

Uma determinada política pública, ao interferir no dia a dia de alguém, pode lhe atrair a atenção e despertar seu interesse em acompanhá-la. Este acompanhamento proporciona envolvimento progressivo e, conseqüentemente, empoderamento. Ao final, o indivíduo empoderado pode contribuir ativamente com o progresso da democracia ao participar com qualidade dos assuntos políticos.

Assim, um processo de conformação de políticas públicas, portanto, se desenvolvido por técnicos competentes, baseado em contexto que retrate fielmente a realidade social e condizente com o bem/direito focado pode atrair a atenção de inúmeros beneficiários, por exemplo.

Por outro lado, se construído com a utilização indicadores confiáveis e permeado de ampla transparência pode despertar o interesse (ou mera curiosidade) de alguns cidadãos envolvidos na temática, mas que se encontram alijados da sociedade civil. Estes, uma vez interessados, passariam a acompanhar o processo de implementação, alargando seu conhecimento dos assuntos políticos, e, criando uma visão crítica a respeito da atuação estatal.

Existe, na atualidade, um quase consenso (senão total) de que o atual modelo democrático exige maior participação social nas questões políticas. Faz-se necessário que o Estado trabalhe em parceria com a sociedade civil com a finalidade de desenvolver sua capacidade de cumprir sua tarefa mais relevante: garantir direitos através da implementação de políticas públicas. Entretanto, a forma de incentivar efetivamente a participação social ainda é objeto de muitas discussões e estudos.

Neste trabalho desenvolveremos uma análise do processo de implementação de políticas públicas como meio de incrementar a parceria entre Estado e sociedade, com base na criticidade, objetividade, transparência e dinamismo. Trabalharemos a concepção de participação popular na política para além do aspecto eleitoral, mas levando em conta o desenvolvimento contínuo de políticas públicas como meio de aumentar o nível de cidadania.

Destacamos, neste contexto, o importante papel dos formuladores e executores das políticas públicas na imaginação, desenvolvimento, acompanhamento e avaliação contínua da política pública, em face de seu privilegiado local de atuação: entre sociedade e Estado. Aptos, portanto, a promoverem maior dialeticidade através de alternativas políticas embasadas na realidade social.

Partimos da premissa de que o processo de conformação das políticas públicas pode ser o fio condutor de uma teoria sobre acesso à dignidade humana à sua realização prática, ao mesmo tempo que promove e estimula a participação política e o empoderamento. Devendo ser visto não apenas como meio/instrumento a se atingir determinado fim/objetivo (efetivação de um direito), pois dependendo de como for concretizado poderá potencializar ou, até mesmo, anular a consecução do fim almejado.

A grande dificuldade do processo de análise das políticas públicas utilizado atualmente é que os beneficiários não detêm o conhecimento necessário para acompanhar e avaliar os resultados obtidos. E, por não entenderem a sistemática de concretização de tais políticas, perdem (se é que em algum momento tiveram) o interesse em acompanhá-la de forma crítica.

Regra geral, o acesso às informações sobre as políticas públicas, quando disponibilizadas, são desencontradas e os indicadores causam desconfiança. Essa ausência de transparência e contextualização sobre determinada política pública mantém os cidadãos cada vez mais distantes do processo, mesmo quando o assunto envolvido lhe interessa.

Por outro lado, sua reinserção no espaço de discussão política, o que se daria, inicialmente, pelo acompanhamento de uma política pública específica, promoveria a internalização paulatina de informações e conceitos que seriam úteis à análise e ao acompanhamento de outras questões políticas, desenvolvendo o interesse público.

Desta forma, a definição de premissas metodológicas, que direcionem o processo de conformação das políticas públicas e ultrapassem a ideia meramente burocrática do procedimento, pode alcançar o patamar de um processo contínuo de conhecimento político para os cidadãos envolvidos na temática.

Neste caminho, utilizamos como marco teórico as obras de Joaquín Herrera Flores e, em especial a *Teoría Crítica de los Derechos Humanos*. Propomos, então, uma análise das políticas públicas e do seu processo de elaboração, implementação e avaliação a partir da contextualização obrigatória com a realidade vigente e da interdisciplinaridade que permeia o instituto. E, mais, buscamos a efetivação de direitos e a viabilização prática do acesso à dignidade humana. Para isso, analisaremos e questionaremos as estruturas institucionais e normativas hegemônicas que regem o processo de conformação de políticas públicas nos dias atuais.

No capítulo primeiro, promovemos uma revisão bibliográfica do assunto. Redefinimos conceito, objetivos e fundamentos das políticas públicas sob uma perspectiva crítica.

Dando especial atenção à interdisciplinaridade que envolve o tema, buscamos nas áreas jurídica, das ciências políticas, da sociologia e da gestão pública as suas premissas e particularidades, a fim de garantir a contextualização científica do assunto. Em seguida, trouxemos os conceitos comumente utilizados pelas diversas áreas de conhecimento, captando os seus pontos focais e suas principais decorrências.

Questionamos as teorias que vinculam a atuação prática do Poder Público unicamente à obediência ao princípio da supremacia do interesse público, desmerecendo a necessidade de uma contextualização dos interesses em jogo, especialmente na execução das políticas públicas. Nesse sentido, destacamos a necessidade da construção de uma teoria que desenvolva um conceito crítico de políticas públicas.

Esta teoria deve estar atenta aos contextos concretos e materiais vigentes e à uma prática social e educativa, que proporcione a inclusão de todos os cidadãos na discussão política. E, ainda, deve promover a articulação entre os espaços participativos, desenvolvendo uma arquitetura institucional, na qual tais espaços não compitam entre si, mas se reforcem, procurando alcançar a necessária articulação entre as próprias políticas públicas.

Ao final, apresentamos um novo conceito de políticas públicas que permita impulsionar estudos subsequentes a partir de uma visão interdisciplinar, crítica e contextualizada.

No capítulo segundo, apresentamos as bases para que o processo de conformação de políticas públicas possa ser visualizado como instrumento hábil a reconstruir a articulação entre Estado e sociedade, através do incentivo à participação nos assuntos políticos.

Acreditando que o processo de conformação de políticas públicas pode incentivar a participação política, promover a formação de uma cidadania ativa e fortalecer a democracia, a ideia central sustenta-se no fato de que as políticas públicas podem ser o instituto responsável chamar a atenção dos cidadãos e dar início ao processo de empoderamento.

O objetivo primordial do processo de empoderamento é que as pessoas se tornem autônomas e renunciem ao estado de tutela e de impotência, transformando-se em sujeitos ativos e participantes envolvidos na busca por dignidade para a sua vida e na construção de uma esfera pública mais igualitária. A ideia que apresentamos é que o processo de conformação de políticas públicas tem a capacidade de captar o interesse dos cidadãos e permitir que eles trilhem este caminho.

Desenvolvemos a ideia de que as políticas públicas, quando implementadas, possuem a característica de atrair a atenção dos cidadãos para as questões que até então lhes eram desconhecidas ou desconsideradas. Tem a capacidade, portanto, de despertar o interesse do cidadão ao promover alteração da sua rotina diária e a reconstrução do padrão social, econômico, político ou cultural vigente, para melhor ou para pior.

No capítulo terceiro, definimos algumas premissas metodológicas que devem ser inseridas no processo de conformação das políticas públicas a fim de concretizar seu potencial de promover empoderamento e incrementar a participação social. São elas: 1) planificação das diretrizes; 2) definição prévia dos objetivos, metas e resultados a serem alcançados; 3) designação de equipe multidisciplinar de elaboração, acompanhamento e avaliação; 4) elaboração e adaptação contextualizada; 5) previsão de mecanismos de adaptação e correção de rumos; 6) publicação periódica de relatórios de acompanhamento; 7) definição prévia das instâncias de controle e avaliação; 8) transparência e disponibilização de informação em quantidade e qualidade adequada; 9) abertura ampla de espaços de participação para os atores diretamente envolvidos; 10) desvinculação da política pública com o governo/governante que a elaborou/implementou.

Acreditamos que tais premissas podem visibilizar, sem pretensão de completude, aspectos que, se observados, transformam um simples procedimento administrativo num processo responsável por elevar o status político e social dos atores envolvidos e permitir que cidadãos ingressem no espaço de discussão política e possam lutar pela melhoria da sua vida e de todos ao seu redor.

Finalmente, analisaremos se o Programa Bolsa Família pode ser qualificado como uma política pública de cidadania, destinada a concretizar sua promessa de

inclusão social e política da população mais vulnerável à pobreza da sociedade brasileira. Nesse caminho, verificaremos se as premissas metodológicas levantadas neste trabalho estão presentes em seu processo de conformação e se impactaram, ainda que indiretamente, no incremento da autonomia de seus beneficiários.

1 UM CONCEITO CRÍTICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: RETÓRICA OU REALIDADE?

Enquanto instrumento que concretiza intenções e impõe ações ao Estado, as políticas públicas devem ser estudadas, debatidas e repensadas cotidianamente por todos os atores envolvidos a fim de atingir seu real significado e o mais alto grau de efetividade. (Re)definir conceito, objetivos e fundamentos das políticas públicas, sob uma perspectiva crítica, será nossa tarefa inicial.

Partimos da premissa segundo a qual política pública é instrumento eficaz na concretização de direitos, mas, como o tema, salvo discussões sobre tópicos isolados, tem se mantido fora do debate público aberto, sua utilidade tem sido levada com seriedade apenas no âmbito acadêmico. Perde a sociedade ao não tomar posse de importante espaço de luta por novos direitos e de fortalecimento dos direitos já conquistados.

Herrera Flores¹ nos chama a atenção para o fato de que, nas últimas décadas, os direitos conquistados - garantias jurídicas para o acesso a determinados bens - têm sido substituídos pelo conceito de liberdade, os quais não se exigiria uma política pública de intervenção. A precarização das relações é subsidiada por uma realidade econômica onde os direitos são analisados apenas como custos e não como meio de incrementar o patamar civilizatório da sociedade.

Numa sociedade composta por alguns cidadãos sem direitos efetivos e com liberdade irreal, órfãos de conhecimento, informação e participação, os processos de conformação² de políticas públicas são mantidos em debates restritos e passam ao largo da vida real. Agentes políticos e especialistas mantêm o monopólio da discussão, com argumentos técnicos e indicadores, na maioria das vezes, limitados a questões orçamentárias e interesses pessoais. As políticas públicas, regra geral, são

¹ HERRERA FLORES, Joaquín. **La reinvention de los derechos humanos**. Ed. Atrapasueños, 2008, p. 19.

² As políticas públicas se formam a partir de um processo encadeado de atos que se inicia com a discussão da agenda política seguindo até a avaliação dos resultados, passando, ainda, pelas etapas de formulação, implementação, execução.

gestadas no interior da Administração Pública e muitas vezes externam descompasso com a realidade dos seus destinatários.

A grande maioria dos cidadãos, assim como dos agentes públicos responsáveis pela execução diária das ações governamentais, conhece e recebe as políticas públicas por meio de leis, decretos, regulamentos e uma infinidade de portarias, instruções normativas, ordens de serviço. Estas normas, em grande parte, são até conflitantes entre si.

Exige-se, portanto, a construção de uma teoria que desenvolva um conceito crítico de políticas públicas, atento aos contextos concretos e materiais vigentes e a uma prática social e educativa que proporcione a inclusão de todos os cidadãos na discussão política.

Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos, políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento e/ou o redirecionamento dos rumos das ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou investimentos.³

Sem a missão de esgotar o assunto, o presente trabalho busca visibilizar o processo de conformação de políticas públicas como forma de incrementar participação social, consolidando-o como espaço de luta na implementação de direitos.

Definir política pública não é tarefa fácil, especialmente se temos em mente uma proposição baseada na criticidade. Exige miragem reflexiva, aberta e, especialmente, atenta à realidade social vigente e aos diversos campos de estudos que permeiam o assunto.

As políticas públicas, antes afetas primordialmente às ciências política e da gestão (ou administração) pública, exigem, nos dias atuais, a convergência de ensinamentos oriundos das ciências jurídicas e sociais. Interdisciplinaridade que se reflete nas distintas análises possíveis e que tem gerado estudos com enfoques mais diversificados ainda.

³ BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí (RS): Unijui, 2007, p. 74.

Alguns estudos têm como foco o seu papel de mecanismo de solução dos problemas da sociedade. Outros, como procedimento articulado de atos que impulsionam a ação governamental. Outros, ainda, destacam a inter relação entre Estado e sociedade.

Se, por um lado, esta prática permite amplo debate, por outro, fragiliza a sistematização do conceito de política pública, dispersando os argumentos e dificultando a aproximação dos cidadãos⁴ das discussões políticas. Importante se faz a convergência dos aspectos essenciais adstritos a cada área de conhecimento envolvida somada a uma contextualização material efetiva como forma de popularizar o instituto e promover empoderamento.

No atual cenário, exige-se que os vários sentidos da participação possam ser claramente apresentados e debatidos entre os atores envolvidos na construção das políticas públicas. Participação que, por sua vez, pressupõe conhecimento e envolvimento.

Faz-se urgente e necessária a articulação entre os espaços participativos, desenvolvendo-se uma arquitetura, na qual tais espaços não compitam entre si, mas se reforcem mutuamente, procurando alcançar a necessária articulação entre as próprias políticas públicas.⁵

Reconhecendo que políticas públicas e participação social são elementos estritamente vinculados, sendo aquela a face mais visível da política, (re)pensar incessantemente o processo de conformação das políticas públicas promove empoderamento e incrementa o círculo democrático.⁶

⁴ Para fins deste trabalho, os conceitos de cidadão e sociedade civil não serão utilizados como sinônimos. Adotamos, parcialmente, o conceito proposto por PEREIRA, Luís Carlos Bresser *in* **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009, p.15, segundo o qual, a sociedade civil é formada pelos cidadãos que estão organizados e detém conhecimento e riqueza. Para nós, o conceito restringe-se apenas aos cidadãos dotados de entendimento que os possibilite a atuar criticamente no contexto social vigente. Distinto do conceito de povo, no qual estão inseridos indistintamente todos os cidadãos, a sociedade civil é restrita aqueles dotados de conhecimento.

⁵ MARANHÃO, Tatiana de A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. "Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos: espaço de construção da democracia" em ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (Org.). **Participação popular nas políticas públicas**. São Paulo: Instituto Polis, 2006, p. 118.

⁶ Entendemos que a participação se desenvolve num processo de retroalimentação, por isso utilizamos a qualificação de "círculo": interesse político gera envolvimento que, por sua, vez promove empoderamento, impulsionando novo interesse por outras questões, sucessivamente.

Parece ter razão Luiz Carlos Bresser Pereira⁷ quando menciona que os cidadãos são motivados por interesses próprios, mas igualmente são capazes de perceber e promover o interesse público. Nesse sentido, as políticas públicas podem servir de *start* no processo de resgate e fortalecimento do interesse político.

Determinada política pública tem capacidade de chamar a atenção de um cidadão por produzir efeitos diretos na sua vida cotidiana. Desperta, assim, o interesse pessoal de determinado cidadão. Este, então, passa a acompanhar a implementação daquela política, envolvendo-se, paulatinamente com rotinas políticas e sociais que antes lhe eram desconhecidas, gerando empoderamento e, continuamente, incremento de cidadania⁸ e progresso da democracia (interesse público).

Neste sentido, trabalhar a concepção de participação popular na política, para além do aspecto eleitoral, mas levando-se em conta o desenvolvimento contínuo de políticas públicas como meio de aumentar o nível de cidadania, é o caminho que vamos seguir neste trabalho.

Temos que pensar políticas públicas de uma forma inovadora, a partir de seu potencial agregador e não meramente burocrático. Pensar de outro modo, como sugere Herrera Flores⁹, problematizando a realidade.

Nesse íterim, tentaremos descrever os conceitos comumente utilizados pelas ciências políticas, jurídicas, sociais e da gestão pública, captando os pontos focais e suas principais decorrências. Utilizaremos uma metodologia relacional com o objetivo de contextualizar o estudo, para, ao final, apresentarmos um conceito crítico de políticas públicas que permita impulsionar estudos subsequentes, a partir de uma visão interdisciplinar¹⁰, crítica, contextualizada, porém flexível.

⁷ PEREIRA, Luís Carlos Bresser. Op. cit. p. 9.

⁸ Segundo Luiz Carlos Bresser Pereira (Op. cit. p. 88), a “cidadania é também resultado da prática: é algo que se adquire defendendo os próprios direitos”.

⁹ HERRERA FLORES, Joaquin. Op. cit. p. 50.

¹⁰ Alguns autores propuseram conceitos estanques, isolados por áreas de conhecimento. Assim, encontramos conceitos de políticas públicas, afetos às ciências políticas, jurídicas, sociais, entre outras. Isoladamente, estes conceitos são insuficientes ao presente estudo, uma vez que se faz necessária a utilização de um conceito que retrate a amplitude que o tema exige.

A metodologia que se utiliza tem especial relevância em trabalhos como o presente, pois descreve os passos que guiam a análise e delimitam a sua amplitude. Imprime clareza e objetividade ao trabalho.

A diretriz do presente estudo é a análise e questionamento das estruturas institucionais e normativas hegemônicas que regem o processo de conformação de políticas públicas.

alguns governos passaram a condicionar suas políticas públicas ao cumprimento do ajuste fiscal e do equilíbrio orçamentário entre receita e despesa, restringindo, de certa forma, a intervenção do Estado na economia e transformando as políticas sociais universais em focalizadas. Essa agenda passou a dominar corações e mentes a partir dos anos 80, em especial em países com longas e recorrentes trajetórias inflacionárias como os da América Latina.¹¹

Não pretendemos meramente reproduzir as estruturas existentes, mas tratar política pública a partir de novas perspectivas. Joan Subirats defende que este tipo de análise deve ser centrada nos problemas aos quais a intervenção estatal busca dar resposta.¹²

O aspecto essencial das políticas públicas advém de sua capacidade de superar as abordagens formalistas ou institucionalistas e de explicar, concretamente, o curso e as limitações da forma de atuação dos poderes públicos.¹³ Dessa forma, não devemos nos preocupar tanto com as características das instituições ou com as normas em vigor.

Adicionamos que para se propor uma análise crítica sobre política pública deve-se, primordialmente, internalizar seu fundamento e objetivo essencial, qual seja, a busca pela efetivação de direitos e garantia de uma vida digna aos cidadãos, pelo Estado. Esse é o ponto a ser perseguido insistentemente.

O esforço direciona-se no sentido de se sobrepor à estrutura institucional existente a fim de obter avanço real na concretização de direitos. Direitos que podem

¹¹ GIROUX, Henry; MCLAREN, Peter. **Sociedad, cultura y educación**. 1ª. ed. Madrid: Pedro Miño, 1998, p.17.

¹² SUBIRATS, Joan. **Un problema de estilo: la formación de políticas públicas en España. Exploración sobre los elementos distintivos de nuestro “policy style” (una aportación al análisis del sistema político español)**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 13.

¹³ *Ibidem*, p.15.

até estar definidos, constitucional ou legalmente, interna ou internacionalmente, mas não se limitam à mera descrição legal.

Adotamos um conceito amplo e aberto de direito, enquanto instituto catalizador de bem-estar social. Direito não como um fim em si mesmo, mas como uma plataforma para a felicidade¹⁴, agregando aspectos materiais, segurança, saúde, lazer, fortalecimento das relações sociais, meio ambiente saudável, trabalho, moradia, entre vários outros. Portanto, tudo aquilo que viabilize uma melhor qualidade de vida aos cidadãos insere-se no conceito de direito.

Nesse sentido, rechaçamos a divisão de direitos em gerações, bem como sua classificação, ainda que em caráter meramente acadêmico. Não deve haver distinção entre direitos sociais, econômicos, políticos, culturais, raciais, ambientais, etc. Direitos são direitos. Direito a tudo aquilo que a efetivação da dignidade humana exige e pressupõe.

Advertimos que a fragmentação de direitos pode sugerir compartimentalização e evolução que, prejudicialmente, induz ao reconhecimento da dignidade humana como ideal nunca alcançável.

Por eso, y aunque sea una buena medida pedagógica, debemos tener cuidado en el uso de la famosa y extendida teoría de las generaciones de derechos (1 generación: los derechos individuales; 2 generación: los derechos sociales; 3 generación: los derechos medioambientales; 4 generación: los derechos culturales...) pues pensamos que supone una visión demasiado unilineal y evolutiva de la historia del concepto (...) puede hacer pensar que, del mismo modo que las tecnologías de última generación, la actual fase o generación de derechos ha superado ya las fases anteriores.¹⁵

Por fim, direito não é norma, mas pode (e deve) valer-se dela como instrumento para satisfazer as necessidades e demandas da sociedade na busca pela dignidade de todos os seres humanos.

¹⁴ Interessante destacar que a felicidade, aqui apresentada como um objetivo a ser perseguido pelo direito, já compõe um dos indicadores utilizados pela Organização das Nações Unidas para medir o desenvolvimento de uma nação. Juntamente com Produto Interno Bruto – PIB, o FIB - Felicidade Interna Bruta propõe a medição da felicidade através dos seguintes aspectos: bem-estar psíquico, saúde, uso do tempo, educação, diversidade cultural e “resilience” (termo inglês que designa a capacidade de alguém de rapidamente voltar a uma condição melhor que lhe fora retirada por algum evento externo), boa governança, vitalidade comunitária, diversidade ecológica e padrões de vida.

¹⁵ HERRERA FLORES, Joaquín. Op. cit. p. 63.

Direito e dignidade, portanto, não são elementos isolados ou previamente definidos, rígidos e uniformes. Pelo contrário, devem ser construídos de acordo com o contexto sob análise. Encontram-se em constante mutação e merecem ser revisitados e reinterpretados a todo momento.

Atualmente, o conceito de dignidade humana encontra-se esvaziado de conteúdo prático. Desta forma reflete abstração, quando deveria ser entendido como um fim material a ser perseguido, entre outros meios, pelo direito.¹⁶

A dignidade de viver não é percebida e recebida de forma igualitária por todos os cidadãos. Pessoas não nascem com uma vida digna efetiva, pelo contrário, devem conquistá-la diariamente na medida de suas condições materiais e imateriais individuais. E, o papel do direito é, portanto, viabilizar esta tarefa.

Essa conquista deve ser incessante, diante do acesso restrito, desigual e hierarquizado aos bens necessários à sua concretização. Daí a importância das políticas públicas, enquanto vínculo existente entre dignidade, direito, instituições e ações governamentais.

Dignidade humana, igualmente, reflete forte conteúdo de subjetividade, exigindo atenção e cautela na subsunção teórica à prática. A dignidade que se busca é da pessoa humana que, como tal, pressupõe particularidades sociais, culturais, econômicas e políticas.

Nesta tarefa se insere o hercúleo dever do Estado, realizável através das políticas públicas: efetivar direitos e concretizar dignidade humana, provendo os bens materiais e imateriais necessários à cada indivíduo em sua realidade específica.

Deve garantir dignidade e, igualmente, promover desenvolvimento, já que dignidade se encontra em constante evolução. Desenvolvimento que exige constância de atuação, mas não homogeneização. As instâncias estatais devem estar sempre desenvolvendo novas políticas públicas com esta finalidade. Uma tarefa sem fim, razão de ser do próprio Estado.

¹⁶ *Idem.*

Enquanto sociedade política, o Estado é formado pelo povo e, independente da forma em que se estrutura, do seu sistema, da forma de governo, ou, ainda do regime político em vigor, sua finalidade é direcionada a efetivar o bem-estar do seu componente humano. Esta perspectiva deve estar presente em todas as etapas de produção das políticas públicas que, por sua vez, nada mais são do que instrumentos responsáveis por traduzir e concretizar esta tarefa no seio da sociedade.¹⁷

Concluimos, nesta linha, que as políticas públicas não se exaurem no dever de efetivar apenas os direitos sociais, como defendem alguns autores, a exemplo de Guareschi:

o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público.¹⁸

Não é somente a existência de tais direitos, cuja concretização se dá por meio de prestações positivas do Estado, que fundamenta as políticas públicas.¹⁹ De forma mais ampla, as políticas públicas têm seu fundamento no modo de ser e atuar do Estado.

Estas políticas encontram-se diretamente relacionadas com a intervenção do Estado na promoção do desenvolvimento econômico, social, cultural, político, entre outros. E, ainda, na materialização de todos os direitos, como segurança, liberdade, propriedade, etc.

Política pública, neste sentido, é o componente que estabelece o vínculo entre política e desenvolvimento, representando a união entre as competências políticas, jurídicas e administrativas do Estado com o objetivo de garantir uma vida digna aos cidadãos.

¹⁷ Neste trabalho daremos maior destaque às ações do Estado, sob o ponto de vista do ator, seja ele agente político, servidor público ou cidadão. É certo que os estudos de políticas públicas, especialmente no campo das ciências políticas, sempre ressaltaram aspectos institucionais nos processos de conformação de políticas públicas, o que nos parece se distanciar do objetivo primordial deste instrumento, qual seja, a efetivação de uma vida digna a todos os cidadãos.

¹⁸ GUARESCHI, Neuza. “Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência” em STREY, Marlene (Org.) **Violência, gênero e políticas públicas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004, p. 180.

¹⁹ SANTOS, Marília Lourido dos. **Interpretação constitucional no controle judicial de políticas públicas**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2006, p. 76.

Neste sentido, devemos ter em mente que política pública possui duplo foco de análise. O primeiro com ênfase no papel do Estado e o outro com base nas ações de governo.

Essa distinção de foco decorre, em certa medida, da origem acadêmica do instituto. Os estudos sobre políticas públicas, enquanto disciplina acadêmica, surgiram nos Estados Unidos fundados na percepção sobre as ações dos governos, sem estabelecer estrita relação com o papel do Estado. Na Europa, contrariamente, os estudos sobre o tema voltaram-se mais à análise da atuação estatal e suas instituições.²⁰ Distinção que, para o fim ao qual se destina o presente trabalho, não tem muita relevância, mas que traz ponto interessante para entendermos a sistemática de análise utilizada nos diversos textos que tratam do assunto.

Importa destacar, entretanto, que tudo o que decorre da atuação diária e corriqueira do Estado é política pública e, conseqüentemente, deve ser entendida de forma contextualizada. A adoção deste fundamento amplo de políticas públicas exige uma miragem integradora dos deveres estatais.

Inexistem atos administrativos isolados, distanciados da busca pelo bem-estar social e das diretrizes da política envolvida. Ainda aqueles atos meramente burocráticos estão inseridos na cadeia de conformação de políticas públicas.

O papel do Estado, enquanto entidade responsável pela intervenção social visando o desenvolvimento, e a atuação do governo, na qualidade de produtor, por excelência das políticas públicas, agregam-se com a finalidade de concretizar direitos e garantir dignidade, portanto.

De forma contrária, segundo a teoria adotada atualmente, prevalece o entendimento de que todos atos estatais devem transcender os interesses particulares múltiplos da sociedade civil²¹ e perseguir o interesse público na elaboração e execução de cada política pública. Limita-se, assim, a discutir a relação entre interesse

²⁰ SOUZA, Celina. “Estado da Arte em políticas públicas” em HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M; MARQUES, Eduardo (Org.) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. p. 66.

²¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. “Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas” em FORTINI, Cristina; ESTEVES, Júlio C. S; DIAS, Maria Teresa F. (Org.) **Políticas Públicas: possibilidades e limites**. Ed. Fórum. Belo Horizonte, 2008, p. 230.

público *versus* interesse privado, não contextualizando os atos com a respectiva política pública envolvida.

A existência de um princípio - supremacia do interesse público - que destaque a prevalência entre os interesses gerais da sociedade sobre os interesses particulares de seus membros foi a opção de uma teoria moral construída ao longo da história²² e adotada no Brasil. Vale ressaltar que esta opção foi desenvolvida doutrinariamente, já que ausente disposição constitucional a respeito.

A perspectiva que apresentamos pode parecer óbvia, mas, na verdade, exige um avanço e um amadurecimento hermenêutico do próprio conceito de interesse público. Especialmente quando nos propormos a analisar “a mesma coisa de outro modo”.

*Pensar es “pensar de otro modo”, problematizar la realidad, identificar lo que en ella háy de problemático. Esta forma de pensamiento requiere, por tanto, fundar nuevas formas de acercarse tanto teórica como prácticamente al mundo.*²³

A questão ora apresentada produz efeitos diretos na definição da finalidade a que se destina uma política pública, especialmente no momento de sua execução, quando se disfarça de atividade administrativa. Analisar a atuação administrativa destacada do processo de conformação de política pública tem limitado a discussão ao atendimento do interesse público.

Como já afirmamos, os atos administrativos estão inseridos na cadeia de implementação das políticas públicas e, portanto, destinados a efetivar direitos e concretizar uma dignidade humana materialmente igualitária. Sua função, portanto, não pode se resumir a garantia de um suposto interesse público.

O próprio conceito de interesse público deve ser questionado, uma vez que se impôs por meio de discurso universalista e hegemônico da prevalência do interesse comum, aferido concretamente pelo Estado através de seus agentes, sobre o interesse particular. É fato que a Constituição Federal brasileira de 1988 não concede

²² BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 81.

²³ HERRERA FLORES, Joaquín. **Los derechos humanos como productos culturales: crítica del humanismo abstracto**. Madrid: Catarata, 2005, p. 50.

nenhuma posição apriorística da relação entre direitos coletivos e individuais, entretanto, referido princípio tem sido aplicado sem contestação.

Tratando do exemplo brasileiro, Gustavo Binbenbom defende que o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, fundado no pensamento organicista ou utilitarista, é incompatível com o Estado Democrático de Direito.²⁴

A construção de uma teoria de supremacia do interesse público sobre o interesse privado tem servido de sustentáculo às ações estatais, quando o que deveria ocorrer, na prática, é uma ponderação proporcional dos interesses em conflito, conforme as circunstâncias do caso concreto.

Dito de outra forma, o Estado, como entidade jurídico-política, existe para viabilizar, de forma ordenada e racional, a persecução de projetos e objetivos próprios por cada indivíduo, independentemente das “razões do Estado” que a comunidade política possa invocar. A dimensão transindividual, de inegável importância, não é dissociada nem necessariamente oposta aos interesses particulares, mas condição necessária de sua fruição em vida social, segundo critérios razoáveis e proporcionais.²⁵

Contrariamente, a doutrina brasileira tem se utilizado, de forma irrestrita, do princípio da supremacia do interesse público, desmerecendo a necessidade de uma contextualização dos interesses em jogo, especialmente na execução das políticas públicas.

Sempre que entrarem em conflito o direito do indivíduo e o interesse da comunidade, há de prevalecer este, uma vez que o objetivo primacial da Administração é o bem comum. As leis administrativas visam, geralmente, a assegurar a supremacia do Poder Público sobre os indivíduos, enquanto necessária à consecução dos fins da Administração.²⁶

Entende-se o interesse público como o interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm, enquanto membros da sociedade e pelo simples fato de o serem²⁷. Esta descrição, entretanto, não condiz com uma

²⁴ BINENBJOM, Gustavo. Op. cit. p. 86.

²⁵ *Ibidem*, p. 83.

²⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 43.

²⁷ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 53.

análise crítica da ação do Estado. É mera equação matemática de interesses que não se confirma na realidade.

Ao afirmarmos que uma política pública deve efetivar direitos voltados a garantir uma vida digna a todos os cidadãos não consideramos a impossibilidade de atendimento de um interesse público. Na verdade, acreditamos que a política pública está inserida neste contexto, qualificando atuação do Estado e exigindo a fundamentação específica de todos os atos administrativos no mesmo sentido.

O interesse público não deve ser conceito estático, previamente definido pelo Estado e que possa ser utilizado como fundamentação coringa na prática dos atos administrativos. Interesse público não quer dizer, necessariamente, a soma dos interesses particulares e também não deve se sobrepôr a estes de forma incontestável.

Interesse público será sempre resultado do jogo de ponderação dos interesses envolvidos em cada caso, conforme as circunstâncias fáticas e normativas.²⁸ Resultado que, às vezes, apontará pela prevalência do interesse geral e, outras vezes, fará prevalecer o interesse particular.²⁹

O fim almejado na atuação administrativa deverá ser a concretização da dignidade humana no caso concreto, cuja consequência aponta para a necessidade de se estabelecer proteção ao interesse do indivíduo mesmo quando ameaçado pelos interesses gerais da comunidade defendidos pelo Estado.³⁰

Essa perspectiva sobre a dicotomia entre interesse público e privado exige, consequentemente, uma (re)análise da teoria que embasa o direito administrativo e sua relação com as políticas públicas. A repartição tradicional de atribuições entre os Poderes Legislativo e Executivo que foram concebidas em torno da autoridade do Estado devem ser conformadas ao caráter prestacional e de gestão que a

²⁸ BINENBJOM, Gustavo. Op. cit. p. 86.

²⁹ Um exemplo prático é o caso em que o Estado, administrativamente, reconhece o direito e arca com os custos de tratamento médico, individual e específico, a paciente acometido de doença a qual inexistente acompanhamento profissional no país e que não encontra previsão normativa pelo ministério/secretaria da saúde.

³⁰ *Ibidem*, p. 96.

administração assume nos dias atuais.³¹ Estamos, pois, diante de um novo modo de agir dos governos ordenado sob a forma de políticas públicas.³²

O direito administrativo, área do direito que estuda a atuação executiva do Estado, ou enquanto “direito constitucional concretizado”³³, é responsável pela racionalização formal das políticas públicas para além da mera prestação de serviços públicos.

As considerações iniciais ora apresentadas são essenciais na construção de um conceito crítico de políticas públicas. Conceito difícil de ser formatado, especialmente por conta dos variados enfoques possíveis.

Essa natureza holística do assunto traz duas implicações. A primeira delas refere-se ao fato de que, apesar de ter nascido integrada à ciência política, não mais se resume a ela. A interdisciplinaridade, hoje reconhecida, deve fazer parte integrante do conceito. Segundo, este caráter holístico, de forma alguma, induz carência teórica ou metodológica, ao contrário, detém a qualidade de permitir múltipla miragem.³⁴

Uma das definições de políticas públicas mais reproduzidas foi apresentada por Laswell³⁵, segundo o qual as análises de políticas públicas direcionam-se a responder as questões sobre *quem* ganha o *que*, *porque* e que diferença isso faz.³⁶ Decia Dye segue a mesma linha quando afirma que política pública é tudo aquilo os governos decidem fazer ou não fazer.³⁷ Para Lynn, é o conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.³⁸

O que há de comum entre tais conceitos, oriundos da ciência política, é o processo político de escolha de prioridades para o governo. Percebe-se, pois, que tais conceitos enfatizam a solução de problema, mas ignoram a essência da política

³¹ GIANNINI, Massimo Severo. **El poder público: estados y administraciones públicas**. Madrid: Civitas, 1991, p. 22.

³² BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. **Revista de Informação legislativa**, Brasília, SF, v. n. 133, jan/mar. 1997, p. 89-90.

³³ ENTERRIA, Garcia de. **La constitucion como norma y el Tribunal Constitucional**. 3.ed. Madrid: Civitas, 1985, p. 20.

³⁴ SOUZA, Celina. Op. cit. p. 70.

³⁵ LASWELL, H. D. **Politics: who gets what, when e how**. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.

³⁶ SOUZA, Celina. Op. cit. p. 68.

³⁷ DYE, T. D. **Understanding Public Policy**, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1975. p. 1.

³⁸ LYNN, L. E. **Designing Public Policy: a casebook on the role of policy analysis**. Santa Monica: Goodyear, 1980.

pública defendida neste trabalho, qual seja o fim efetivar direitos e garantir uma vida digna.

A efetivação de direitos dos cidadãos - obtidos através de suas lutas por uma vida digna - e a promoção do real interesse público, são aspectos que, necessariamente, devem ser considerados na proposição de um conceito baseado na criticidade.

Uma visão mais reflexiva das políticas públicas pressupõe um conhecimento das práticas sociais, jurídicas, políticas e culturais aplicadas a fim de proporcionar a busca por alternativas que se comprometam a penetrar no mundo das aparências e expor as mazelas subjacentes ao sistema utilizado que, frequentemente, iludem os cidadãos.

Consequentemente, devemos encarar com parcimônia os conceitos de políticas públicas que são comuns, buscando, produzir uma análise ampla e com maior efetividade prática. O objetivo é transformar a realidade social, propondo ações, trabalhando com novos sujeitos políticos e sociais e, consequentemente, gerando espaços de debates.

As vezes, os conceitos propostos escondem o processo concreto, cheio de matizes e peculiaridades, desenvolvido diariamente pelo Estado, numa prática incessante de acomodação de deveres legais, demandas sociais e limitações econômicas.³⁹

Nos parece claro, conforme já afirmado, que as práticas governamentais se consolidam em políticas públicas. No caso brasileiro, especificamente, às vezes é denominada de plano ou programa de ação governamental, mas sempre transcende os instrumentos normativos e institucionais que lhe dão sustentação.

Há uma certa proximidade entre as noções de política pública e a de plano, embora a política possa consistir num programa de ação governamental que não se exprima, necessariamente, no instrumento jurídico do plano.⁴⁰

³⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. Op. cit. p. 226.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 95.

Outros conceitos, ao contrário, exaltam o aspecto finalístico das políticas públicas, enquanto instrumento de execução de programas políticos que, através da intervenção estatal na sociedade, objetivam garantir condições materiais de uma vida digna para todos.⁴¹ Estes não ressaltam, entretanto, a natureza procedimental das políticas públicas.

Desta forma, um conceito claro e interdisciplinar de políticas públicas se faz necessário para que se supere o sincretismo metodológico e se componha um olhar especificamente crítico. Na consecução deste objetivo, é essencial que se entenda política pública sob a perspectiva de cada campo teórico que a analisa, bem como os pontos de contato entre eles, a fim de estabelecer uma análise real a respeito de seu processo de conformação.

No âmbito da **ciência política**, política pública é analisada a partir de um viés analítico⁴², inter relacionando política e Estado, enquanto processo complexo, pleno de conflitos e gerado por vários centros de dinâmica. O conceito alberga desde a formação da agenda política até a avaliação dos resultados, passando, obviamente, pelas etapas de formulação e implementação.

O termo política, por si, pode ser associado a muitos fenômenos, conforme aponta Subirats:

Podemos referirnos a política como etiqueta de um campo de atividade (política social, política exterior, etc.). Podemos hacerlo para describir una propuesta general o una perspectiva deseada (la política progresista, el conjunto de propuestas de un partido, etc.) Política como medio para alcanzar fines (la política seguida por los sindicatos en tal conflicto). Política como sinónimo de las decisiones del gobierno (centrándose en aquellas decisiones consideradas cruciales [...]). Podemos referirnos también a la política del gobierno sobre un tema como sinónimo de la norma o conjunto de normas que existen sobre determinada problemática [...]. Pero también como conjunto de programas y objetivos que tiene el gobierno en tal campo [...]. O también como resultado final, como output, como producto (el subsidio de paro como política para paliar el desempleo, la política impositiva como medida redistribuidora, etc.). O incluso, política como outcome, como impacto real sobre la realidad (la construcción de 300 viviendas en tal población como política social efectiva). Política como modelo teórico aplicable, como

⁴¹ APPIO, Eduardo. **Controle judicial de políticas públicas no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 136.

⁴² MARQUES, Eduardo. "As políticas públicas na ciência política" em **A política pública como campo multidisciplinar**. Marques, E.; Faria, CAP. (Org.) São Paulo: Editora Unesp/Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 25.

*explicación causal de la evolución de los hechos (teóricamente si reducimos la inflación aumentará la inversión).*⁴³

Aspectos como *policy*, *polity* e *politics* são associados à política atribuindo-lhe distintas dimensões, especialmente na literatura inglesa.⁴⁴ *Politics* refere-se ao discurso político que está por trás da *policy* (política pública).⁴⁵

Alguns estudiosos do assunto propõem, ainda, uma subdivisão em etapas procedimentais. Assim, de uma forma integrada e lógica, as políticas públicas seriam constituídas por instrumentos de planejamento, execução, monitoramento e avaliação. Seriam eles: planos, programas, ações e atividades.

Numa cadeia estabelecida em ordem decrescente de abstração e amplitude e sem guardar homogeneidade doutrinária, os planos estabeleceriam as diretrizes, prioridades e objetivos gerais a serem alcançados em períodos relativamente longos. Os programas, por sua vez, objetivos gerais e específicos focados em determinado tema. As ações seriam os objetivos específicos de um programa e as atividades seriam os atos concretos de execução.

Diversos autores se debruçaram na tentativa de esclarecer a polissemia do conceito de política, bem como definir seus aspectos. Entretanto, não nos interessa discutir as polêmicas sobre o tema, mas apenas apreender que “*las políticas públicas son un factor comun de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposicion*”.⁴⁶

Sob a ótica do *policy-making-process* na condução dos assuntos públicos, a política exerce a função de estabelecer, implementar e/ou bloquear políticas públicas sobre determinados temas, propiciando a reforma do Estado a partir das decisões tomadas.

O vínculo e a reciprocidade entre política e políticas públicas é tão estreito que gerou, durante algum tempo, o entendimento de que se tratava de fenômeno único.

⁴³ SUBIRATS, Joan. **Análisis de políticas Públicas y eficacia de la administración**. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1994, p. 40.

⁴⁴ CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os Enfoques de Avaliação e Análise de Políticas Públicas: uma contribuição para a área educacional**. Tese de Doutorado defendida na Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, 2007, p.15.

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ LAHERA, Eugenio. “Politica y politicas públicas” em **Serie Políticas Sociales**. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2004, p. 5.

Não raro, nos dias atuais, nos deparamos com a dificuldade de enxergá-los como institutos distintos, merecedores de atenção particularizada com o objetivo de dar maior profundidade ao assunto.

*Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de como manejar los asuntos públicos.*⁴⁷

Políticas públicas representam, assim, a constante relação política existente entre Estado - governo e oposição - e sociedade. Essa relação é facilmente reconhecida no momento de formação da agenda política (*agenda setting*) onde o jogo de interesses é mais visível, assim como a tensão na defesa dos interesses defendidos pelos atores envolvidos.

No momento da formação de agenda é perceptível que a política gera ou faz opção pela execução de determinada política pública. Porém, Theodor Lowi nos apresenta uma outra miragem desta mesma relação, segundo a qual a política pública igualmente gera política.⁴⁸ Para ele, uma vez estabelecida, a política pública encontrará adesão ou rejeição, gerando disputas políticas ao seu redor.

Sem discutirmos ou optarmos por uma corrente epistemológica ou um modelo específico acerca do processo de formação da agenda política, reconhecemos a incessante circularidade desta relação: política que gera política pública que, por sua vez, gera política.

É incontroverso que as discussões em torno da definição da agenda política determinam, nesta ocasião, as bases, ainda que prematuras, de uma política pública específica. Até então, existiam apenas questões sociais abertas.

Do ponto de vista de estratégia política, a definição de um problema é fundamental. A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política, pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de agenda setting.⁴⁹

⁴⁷ LAHERA, Eugenio. Op. cit. p. 7.

⁴⁸ LOWI, Theodor. American Business, public policy case studies and political theory. **World politics**, 16, 1964, p. 677-715.

⁴⁹ CAPELLA, Ana Claudia N. Perspectivas teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas em HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org) **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, p. 91.

Com a definição da agenda política, o que era questão passa a ser um problema, que deve ser mediado pelo Estado e realizado pelo governo e suas instituições. Passa-se à fase de concretização de um objetivo definido.

No campo da ciência política, discute-se bastante o motivo pelo qual algumas questões entram na agenda política e outras não. E, no geral, três são as opções. Primeiro, quando se percebe que algo deve ser feito para se solucionar alguma questão. Segundo, quando se constrói a consciência coletiva de que algo deve ser feito sobre determinado aspecto. Terceiro, quando os atores (visíveis e invisíveis) assim entendem.⁵⁰

Merece destaque o fato de que a participação dos grupos de interesse tem bastante relevância neste momento. Em especial, a participação da sociedade civil na problematização das questões.

A inserção de um problema na agenda, tornando-se um problema público, acontece por meio de oportunidades políticas e lutas. Quando determinados grupos que defendem uma questão buscam desenvolver estratégias para chamar atenção sobre o assunto a fim de obrigar o Estado a incluí-lo em sua agenda.⁵¹

A tensão perene existente entre sociedade civil e comunidade política é o objetivo central da política em si, que deve buscar construir consensos entre as diferentes posições e definir quais as questões serão objeto de políticas públicas em um dado momento. Politizar os conflitos é o papel primordial da política, cuja solução pode se concretizar em política pública.

Política pública se apresentaria, assim, como instituto aparentemente mais estável do que política, vez que surge após ultrapassada a fase de problematização. Nesta ocasião, as questões adquirem relevância de ação do ponto de vista político.

Isso, entretanto, não o torna um conceito de fácil delimitação, pois sua existência pressupõe ainda uma constante movimentação entre os diversos atores

⁵⁰ SOUZA, Celina. Op. cit. p. 74.

⁵¹ CAVALCANTI, Paula Arcoverde. Op. cit. p. 187.

envolvidos: atores do setor público, do setor privado ou, ainda, de organizações não governamentais, no curso de seu processo de conformação.

Ao concretizar ações do Estado concebidas a partir da sua relação com a sociedade, a política pública nos induz a crer numa suposta pacificação, quando considerada resultado de uma atividade do poder público frente a um problema que produz efeitos sobre os atores envolvidos com a mesma.⁵²

Assim, política pública seria a solução de um problema político. Sabemos, entretanto, que não é tão simples assim e existem vários modelos para explicar este processo de tomada de decisão.⁵³

Neste contexto, optamos pela definição proposta por Aguilar Villanueva que retrata, no âmbito da ciência política, todo o emaranhado de ações e relações que envolvem a política pública:

*La definición de política es, entonces, en sus elementos básicos, deducible de las preposiciones básicas de la teoría politológica. Todo esfuerzo consisten sumar evidencia crucial a las diversas explicaciones que se ofrezcan de por qué se aceptó que una determinada cuestión había de ser objeto de política, de por qué se diseñó y eligió esta traza de acción colectiva de una determinada política, de que por qué se le calificó como estratégica, prioritaria o rutinaria [...] El que las políticas en sus diversas formas reglamentarias, presupuestas o administrativas sean producto de dominación de clase, de los ajustes mutuos entre los grupos de interés o de la hegemonía de una elite, dependerá del cuerpo teórico desde el cual el analista construya sus conceptos, hipótesis y procedimientos.*⁵⁴

No âmbito da **ciência jurídica**, as políticas públicas se apresentam na conformação e estruturação dada pelo Direito, em especial pelo princípio da legalidade.⁵⁵ Esta ciência transforma opção política em juridicidade, por meio da expedição de arcabouço normativo que conforma a ação governamental.

É possível desdobrar políticas públicas em um emaranhado de normas, processos e arranjos institucionais mediados pelo direito, também é possível observar o direito nas políticas públicas sem dissecá-lo, isto é, enxergando-o

⁵² CAVALCANTI, Paula Arcoverde. Op. cit, p. 21.

⁵³ Modelo racional, modelo de racionalidade limitada, modelo incremental, entre outros. Para maior aprofundamento, vide CAVALCANTI, Paula Arcoverde. Op. cit, p. 177-207.

⁵⁴ AGUILAR VILLANUEVA, L. F. "Estudio Introductorio" em AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **La Hechura de las políticas**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 29.

⁵⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. Op. cit. p. 228.

como um elemento intrínseco, como um componente central de tais políticas.⁵⁶

Descrito dessa forma, pode parecer que cabe ao direito o papel de mero tradutor das opções políticas. Mas esta visão se trata de um resumo simplista e hipócrita.

Na verdade, a ciência jurídica é elemento intrínseco à dinâmica das políticas públicas, responsável por inserir racionalidade na relação entre os diversos institutos de uma ação pública. E, mais, possui a tarefa de traduzir historicamente a estrutura política de uma sociedade, que se perfectibiliza por meio da leitura de sua herança normativa.

Maria Paula Dallari Bucci ressalta a importância prescritiva e prospectiva da ciência jurídica na orientação das políticas públicas. Segundo a autora, a elaboração analítica em torno dos modelos de ação juridicamente sistematizados serve como referencial na conformação das políticas públicas em si. Por sua vez, a análise retrospectiva do direito posto permite uma visão prospectiva, atentando-se aos processos de formação da norma e das instituições.⁵⁷

O direito permeia intensamente as políticas públicas em todas as suas fases ou ciclos: na identificação do problema, na definição da agenda para enfrentá-lo, na concepção de propostas, na implementação de ações e na análise e avaliação dos programas.⁵⁸

Igualmente, realiza importante papel como mecanismo de disciplina, procedimentalização e de regulação da participação substantiva, bem como da mobilização de atores na formulação, implementação e avaliação de políticas

⁵⁶ COUTINHO, Diogo R. "O direito nas políticas públicas" em MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 182.

⁵⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. Op. cit. p. 11.

⁵⁸ THEODOULOU, Stella. "The contemporary language of public policy: a starting point" em CHÁN, Matthew; THEODOULOU, Stella (Org). **Public policy – the essential readings**. Ney Jersey: Prentice Hall, 1995, p 86.

públicas. Através da normatização, estrutura e regula as formas de prestação de contas e *accountability* das políticas públicas.⁵⁹

Não podemos, entretanto, incorrer no equívoco de limitar a análise das políticas públicas ao aspecto jurídico. Conforme mencionamos anteriormente, política pública deve ser sempre discutida como instrumento/meio de efetivação de direitos e busca de melhoria de vida dos cidadãos de forma ampla.

O direito só existe quando existe alguém legalmente obrigado a realizá-lo e pessoas que clamam por essa realização, lançando mão de garantias estabelecidas nas normas do país. Os direitos constituem uma unidade tal que não é possível a realização de um deles sem a realização dos demais, uma vez que o objetivo final da estrutura de direitos é a dignidade humana.

Neste aspecto, normas devem ser entendidas como juridicização de atos concretos voltados a um fim maior. A busca pela garantia da dignidade de todos os seres humanos deve ser o objetivo final da construção de políticas públicas. Normas jurídicas, nacionais ou internacionais, nunca devem ter mais valor do que pessoas, especialmente num contexto de concreta atuação estatal.

Assim como Herrera Flores⁶⁰, entendemos que legislação (norma escrita) por si não garante dignidade. Direitos não devem ser apenas direitos formais. Normas não devem ser aceitas como ganho social se não efetivarem aquilo que prescrevem, sob pena de converterem-se em mera ilusão.

Para la reflexion teorica dominante: los derechos “son” los derechos: es decir, los derechos humanos satisfacen teniendo derechos. Esta logica háce pensar que tenemos los derechos, aun antes de tener las capacidades y las condiciones adecuadas para poder ejercerlos. Desde el punto de vista de una “nueva teoria”, las cosas no son tan “aparentemente” simples. Los derechos humanos, mas que derechos “propriamente dichos” son procesos; es decir, el resultado, siempre provisional, de las luchás que los seres humanos ponen en practica para poder acceder a los bienes necesarios para la vida.⁶¹

⁵⁹ COUTINHO, Diogo R. “O direito nas políticas públicas” em FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; MARQUES, Eduardo (Org). **A política pública como campo multidisciplinar**. 1 ed. São Paulo e Rio de Janeiro: Editora Unesp e Editora Fiocruz, 2013, v.1, p.181-200.

⁶⁰ HERRERA FLORES, Joaquin. Op. cit. p.11.

⁶¹ *Ibidem*. p. 21.

Apesar da teoria proposta por Joaquín Herrera Flores voltar-se à discussão sobre direitos humanos, podemos compreender que a exigência de maior criticidade na análise normativa e que o direito conquistado não deve se reduzir à mera prescrição descontextualizada igualmente encontra guarida na teoria das políticas públicas.

Juridicamente falando, o conceito de políticas públicas atenta-se para o fato de que não podemos interpretar leis e atos regulatórios sem entender as políticas públicas que objetivam implementar, bem como as teorias que lhes dão sustentação. Igualmente, não há meios de dizer o que é política pública sem estudar as ciências jurídicas.⁶²

Adotar uma concepção das políticas públicas em direito consiste em aceitar um grau maior de interpenetração entre as esferas jurídica e política.⁶³ Uma maior aproximação entre escolha política e sua forma de implementação.

Daí por que, em linhas anteriores, defendemos que toda a prática da administração pública não deve ser realizada sem o necessário cotejamento com a política pública envolvida. A ciência jurídica dá a política pública seu caráter oficial, revestindo-a de formalidade e cristalizando objetivos que traduzem os embates de interesses por meio de uma solenidade que lhe é própria.

Ressaltamos, entretanto, que apesar da cristalização das políticas públicas por meio das mais diversas normas jurídicas, elas igualmente devem ser entendidas como planos de ação prospectivos que, para serem efetivos e eficazes, precisam de alguma dose flexibilidade e revisibilidade.

As políticas públicas estão (ou, pelo menos deveriam estar) em permanente processo de implementação, adaptação e avaliação a fim de garantir sua efetividade⁶⁴, concretizando-se sempre de acordo com o contexto social, econômico, político e cultural vigente.

⁶² TRUBEK, David M. "Law, planning and the development of brazilian capital market – a study of law in economic change" em **Yale Law School Studies in Law and Modernization** 3, Bulletin n. 772-73, 1971, p. 9.

⁶³ BUCCI, Maria Paula Dallari. Op. cit. p. 241.

⁶⁴ O grau de efetividade reflete a intensidade em que as práticas e comportamentos sociais sofreram alterações após a promulgação de uma certa norma jurídica.

Nos dias atuais e, especialmente nos países de cultura latina, a perspectiva jurídica mantém sua vigência alicerçada no legalismo próprio da conformação de seus sistemas sociais, considerando uma visão estática do Estado e da administração pública.⁶⁵ Isto nos impede de avançar qualitativamente no aperfeiçoamento das políticas públicas.

Ao analisarmos o nosso objeto de estudo tendo como pano de fundo a **gestão pública** nos deparamos com o aspecto prático das políticas públicas e com o processo racional da atividade política. Melhor explicando, a forma como os atos políticos são executados no âmbito da administração pública.

De certa forma, esse assunto já foi tratado quando analisamos o conceito jurídico ou quando mencionamos o papel exercido pelo direito administrativo na realização concreta das políticas públicas. Este aspecto se deve a aproximação entre gestão pública e a ciência jurídica.

Importante realçar que política pública, sob a ótica de gestão, deve ser percebida como um todo articulado que dá suporte à prática administrativa diária. Uma visão fragmentária do processo de conformação de políticas públicas, absorvido como mera sucessão de atos administrativos desconexos, impõe sérias limitações à verdadeira razão de ser do instituto.

A atuação do Poder Executivo e, especialmente da administração pública na concretização das políticas públicas, deve ser realizada visando possibilitar uma aproximação maior com a política, resgatando aquilo que o projeto racionalizador olvidou em sua estrutura disciplinar.⁶⁶ Assim, os fundamentos da política pública devem direcionar a prática administrativa, sempre.

Vivemos com a grande dificuldade em se conjugar “poder discricionário, e certeza jurídica, eficácia na gestão pública e segurança no direito”.⁶⁷ A organização administrativa do Estado, enquanto principal sujeito de incremento das políticas

⁶⁵ SARAIVA, Enrique. “Introdução a teoria da política pública” em SARAIVA, E; FERRAZERI, E. (Org) **Políticas públicas Coletânea Vol. 1**. Brasília, ENAP, 2007, p. 21.

⁶⁶ OHLWEILER, Leonel. A construção e implementação de políticas públicas: desafios do Direito administrativo moderno. **Verba Juris** ano 6, n. 6, jan/dez. 2007, p. 271.

⁶⁷ FARIA. Jose Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 179.

públicas, convive com limitações impostas pelo princípio da legalidade e pela não utilização da discricionariedade dos atos que pratica.

A discricionariedade, tão necessária aos ajustes e adaptações em políticas públicas, é desconsiderada pelos agentes públicos, minimizando o aprendizado institucional, a inovação e o experimentalismo. O desafio da nova gestão pública, muito mais do que lidar com processos organizacionais, deve ser fazer acontecer ações públicas.⁶⁸

Para evoluirmos nesse sentido, devemos nos despojar de nossos “prejuízos” e “pré noções” sobre o tema e reconstruir uma nova estrutura principiológica para o campo do direito administrativo, permitindo-nos entender políticas públicas para além de uma prática ordenada de atos administrativos, e sim como um processo contextualizado de busca pela efetividade dos direitos dos cidadãos.

“As políticas públicas democráticas podem funcionar como uma espécie de teto hermenêutico das práticas administrativas, um conjunto de programas de ação previamente indicados e capazes de abrir novas possibilidades de ser”.⁶⁹ Seriam, portanto, a rota de atuação do Poder Público, uma espécie de bússola que direciona a gestão.

Gerir, neste sentido, seria uma forma de utilizar o conhecimento como mecanismo de melhoria contínua das políticas públicas.⁷⁰ A resposta pode estar justamente na análise dos processos de mediação da gestão através da perspectiva interna das políticas públicas, preocupando-se menos com as questões operacionais e mais com as questões propositivas.

No âmbito das **ciências sociais**, a relação entre sociedade e Estado é trazida para o centro da discussão política através do conceito de política pública, enquanto interface que enfatiza atores, processos e estruturas.

A sociologia tem crescentemente examinado os grupos identitários e processos de reconhecimento que se referem aos beneficiários de políticas e aqueles que as demandam; tem também tratado dos atores sociais e estatais que agem na formulação e implementação de políticas. Porém, dada a complexificação dos Estados e das sociedades contemporâneas, a sociologia

⁶⁸ OHLWEILER, Leonel. Op. cit. p. 291.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 272.

⁷⁰ BRUGUE, Quim; SUBIRATS, Joan. “Introdução” em **Lecturas de Gestión Publica**. Instituto Nacional de Administracion Publica. Madrid: MAP, 1996, p. 12.

política tem examinado ainda a influência sobre os processos políticos e sobre as decisões governamentais de atores em rede que atravessam as fronteiras entre Estado e sociedade: as comunidades de política, as coalizões de defesa, as comunidades epistêmicas.⁷¹

O Estado se apresenta como o lugar onde se constrói a representação que uma sociedade faz de si mesma, em determinado tempo e espaço.⁷² E, por meio da política pública ele se faz presente, de forma concreta, na sociedade e se coloca aberto ao julgamento por meio das ações governamentais implementadas.

Eduardo Marques, analisando os estudos empreendidos por David Easton, afirma que “a vida política seria um sistema de comportamento aberto, influenciado pelas dinâmicas de outros sistemas”.⁷³ Nesse contexto, as políticas públicas, em especial, seriam explicadas pela interação entre o sistema de políticas, o sistema político e os demais sistemas, no decorrer de ciclos de produção de políticas.⁷⁴

Por outro lado, o modo como se realiza a participação social nos programas de governo, em seus estágios de elaboração, implementação e avaliação, diz muito a respeito da relação entre sociedade civil e Estado e do grau de informação que os cidadãos detém.

Acreditamos que a racionalidade dos indivíduos e, por consequência, sua participação social e política são limitadas pelo conhecimento que detém. Este, por sua vez, é oriundo da informação disponível, das características cognitivas pessoais e do tempo e recurso que dispõem.⁷⁵ E, na estruturação de seu conhecimento a forma como um cidadão vê as instituições que concretizam as políticas públicas pode incentivar ou não a participação política.

Neste momento, após todas as considerações apresentadas, estamos aptos a formular um conceito políticas públicas fundado na criticidade e que, igualmente, destaque as nuances que envolvem a temática.

⁷¹ CORTES, Soraya Vargas; LIMA, Luciana Leite. “A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas” em **Lua Nova**, São Paulo, 87, 2012, p. 55.

⁷² BUCCI, Maria Paula Dallari. Op. cit. p. 232.

⁷³ MARQUES, Eduardo. Op. cit. p. 27.

⁷⁴ *Idem*.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 26.

Propomos, portanto, a seguinte definição: ***política pública é processo que direciona o agir do governo e a atuação da administração pública, estruturada pelo direito e conformada a partir do inter relacionamento entre Estado e sociedade, com a finalidade de concretizar acesso a dignidade humana a todos os cidadãos.***

Enquanto processo, uma política pública será o marco que permite a especificação de intenções e objetivos que se depreende da agenda política.⁷⁶ O processo induz organização e direcionamento às ações que são levadas a efeito no curso das etapas de elaboração, implementação e avaliação de cada política pública específica.

Cada etapa processual tem natureza específica e não se realiza, necessariamente, de maneira causal e sucessiva, mas em momentos analíticos de qualidade e duração heterogêneos. Cada processo de política pública tem uma dinâmica distinta.⁷⁷

O conceito proposto dá ênfase ao fim essencial a qual se deve destinar qualquer política pública, sem descurar da interdisciplinaridade que permeia o tema. O objetivo foi trazer um conceito meramente acadêmico para a vida real, com a intenção de promover empoderamento e garantir a realização efetiva dos fins a que se destina.

Ao direcionar o agir do Estado e o atuar do governo tentamos imprimir o caráter de continuidade da política pública. Com o objetivo de ultrapassar a cadeia meramente procedimental de formação e concretização de uma opção política e difundir a ideia de que não se trata somente de política ou de gestão.

Discute-se política pública, desde o momento em que os agentes políticos travam discussões sobre o que fazer e como fazer. Trata-se de política pública quando os cidadãos, ainda que inconsciente e despretensiosamente, questionam suas necessidades sociais mais urgentes. Questiona-se política pública na atuação diária

⁷⁶ LAHERA, Eugenio. Op. cit. p. 9.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 11.

dos agentes públicos. Enfim, política pública está presente no dia a dia de todos os cidadãos.

Assim, sua execução deve ter caráter de perenidade, mas igualmente ser dotada de flexibilidade. Deve ser estruturada por normas e instituições qualificadas (e não engessadas) pelo direito a fim de garantir segurança e transparência.

A política pública deve ser vista como algo de progresso contínuo, sujeita a constantes alterações de curso, quando houver alterações das circunstâncias que lhe dão sustentação. Deve vincular-se, portanto, não aos governantes que periodicamente alternam-se no exercício do poder, mas ao contexto econômico, político, social e cultural vigente em determinada sociedade.

Por outro lado, as políticas públicas não servem apenas para resolver problemas, mas também para fazer acontecer espaços de sentido democrático. Decorrencia lógica da origem das políticas públicas: relação entre Estado (governo e oposição) e sociedade civil.

O fundamento das políticas públicas, portanto, deve ser buscado no importante papel do Estado na política de desenvolvimento, na concepção fenomenológica de importância do ente estatal no processo de transformação social⁷⁸, com o fim principal de garantir acesso à dignidade humana a todos os cidadãos.

Por fim, a definição de políticas públicas proposta buscou enfatizar a necessidade de incessante prática contextualizadora, voltada a estabelecer os vínculos reais e necessários entre os aspectos políticos, econômicos, sociais, culturais, ambientais que circundam a temática.

Pretende difundir a ideia de política pública não apenas como meio/instrumento a se atingir determinado fim/objetivo específico (confundida com política estatal), mas sim como forma de se definir, ainda que através de regras gerais, o agir do Estado.

A ideia é difundir a política pública como instrumento de concretizar direitos, garantir uma dignidade materialmente igualitária por meio de um processo de

⁷⁸ OHLWEILER, Leonel. Op. cit. p. 273.

conformação que promova a participação social e política, fortaleça a cidadania ativa e reconfigure a confiança na democracia.

2 A ESTREITA RELAÇÃO EXISTENTE ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Após termos traçado as premissas básicas da teoria que tem a pretensão de analisar as políticas públicas de forma crítica, neste capítulo pretendemos destacar como seu o processo de conformação pode incentivar a participação, promover a formação de uma cidadania ativa e, conseqüentemente, fortalecer a democracia.

O caminho a ser percorrido levará em consideração que o processo de conformação de políticas públicas pode ajudar a preencher o espaço de discussão política que se encontra atualmente esvaziado. O foco é destacar como a efetivação de uma política pública pode ser utilizada como meio de resgatar cidadãos que não possuem envolvimento nos assuntos políticos, por desinteresse ou desconhecimento.

A participação, assim, tem ação dúplice no contexto das políticas públicas. A primeira, e mais debatida no meio acadêmico, se refere a sua capacidade de abrir as políticas públicas ao debate popular, inserindo novos atores no seu processo de elaboração, implantação e desenvolvimento. A segunda, que será por nós trabalhada com maior ênfase, diz respeito à sua capacidade de promover empoderamento.

Aplicando o conceito proposto no capítulo anterior, nosso objetivo é apresentar o processo de conformação de políticas públicas como instrumento hábil para reconstruir a articulação entre Estado e sociedade, através do incentivo a participação nos assuntos políticos.

Estimulando, de início, atividades participativas mais espontâneas e menos organizadas, como por exemplo, conversar sobre política e tentar convencer outros cidadãos de sua opinião sobre determinadas questões. Para progressivamente, inserir-se de forma mais efetiva, integrando mobilizações sociais, associando-se a sindicatos e/ou partidos políticos ou participando de conselhos públicos.

Esta evolução política é propiciada a partir do empoderamento, que se apresenta com um “processo dinâmico, envolvendo aspectos cognitivos, afetivos e

condutuais”⁷⁹ num contexto democrático. Neste processo, as políticas públicas podem assumir a função de estimulá-lo.

O ponto de partida fundamenta-se no fato de que a reocupação do espaço político se efetiva a partir de uma participação social qualitativa, e não meramente quantitativa. Esta, por sua vez, somente se concretiza quando houver empoderamento.

Nesse contexto, o processo de conformação das políticas públicas seria o instituto responsável por fisgar os cidadãos e dar início a este processo. Ao final, o cidadão, devidamente empoderado, estará inserido na esfera política e contribuindo de forma efetiva na construção de uma esfera verdadeiramente pública.

Convém destacar que o processo de resgate da participação política a que nos referimos se realiza em cadeia. Não em etapas perfeitamente organizadas e sucessivas, mas progressivo e estruturalmente desorganizado⁸⁰, e os aspetos envolvidos em cada etapa estão em constante interação.

Entendemos, assim como Maria Elisabeth Kleba e Agueda Wendeausen, quando tratam das políticas públicas de saúde do Brasil, que devemos situar o empoderamento “como elemento relevante à compreensão das possibilidades e limites na promoção da participação social e política”.⁸¹

Consideramos fundamental que na aplicação da Promoção da Saúde à realidade brasileira a participação social seja considerada a força motriz que permite agregar parceiros que, ao serem empoderados, possam qualificar o processo de mudança do modelo de saúde, de assistência social e de democratização, de modo que a luta pela saúde extrapole as dimensões da própria área, possibilitando transformações nas condições sociais que afetam a qualidade de vida das pessoas e da sociedade como um todo.⁸²

O empoderamento é visto como elemento essencial para a construção de uma sociedade igualitária em termos de participação e, portanto, hábil a efetivar a dignidade humana de forma ampla. Cidadãos empoderados tem a capacidade de lutar

⁷⁹ KLEBA, Maria Elisabeth; WENDHÁUSEN, Águeda. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. **Saúde e Sociedade**, Rio de Janeiro, v.18, n.4, 2009, p. 733.

⁸⁰ Quando falamos em desorganização pretendemos ressaltar que inexistente uma ordem definida entre as etapas de empoderamento e participação.

⁸¹ KLEBA, Maria Elisabeth; WENDHÁUSEN, Águeda. Op. cit. p. 734.

⁸² *Idem*.

conscientemente por seus ideais e propiciar uma melhor qualidade de vida para si e para os outros.

Reflete, assim, as possibilidades de que a ação local fomente a ampliação do debate social e político no sentido de contextualizá-lo e favorecer sua compreensão como fenômeno histórico, cultural e político.⁸³

Segundo Gonh⁸⁴, há dois sentidos de empoderamento mais utilizados no Brasil. O primeiro se refere ao processo de mobilizações e práticas que objetivam promover e impulsionar grupos e comunidades na melhoria de suas condições de vida, aumentando sua autonomia. O outro sentido, por sua vez, se refere às ações destinadas a promover a integração dos excluídos, carentes e necessitados de bens básicos de sobrevivência, serviços públicos e etc., em sistemas geralmente precários, que não contribuem para organizá-los, pois os atendem individualmente através de projetos e ações de cunho assistencial.

Percebe-se que o segundo conceito proposto posiciona o empoderamento como algo a ser concedido, onde é essencial a figura de um terceiro personagem, detentor da tarefa de “empoderar o cidadão”, incapaz de fazê-lo por si. Exige, portanto, a implementação de “ações” de terceiros na consecução deste objetivo.

Nos filiamos, entretanto, ao primeiro conceito apresentado por Gohn, ao defendermos que o empoderamento somente pode ser obtido pelo próprio cidadão. Acreditamos que o empoderamento não pode ser fornecido ou transferido de um indivíduo ao outro. Tampouco pode ser desenvolvido ou construído num cidadão ou grupo.

Empoderamento é um processo em que os atores empoderam a si mesmos. Trata-se de processo individual, pois envolve aspectos pessoais (cognitivos, emocionais, condutuais) de cada cidadão, estando intrinsecamente vinculado ao contexto social particular.

⁸³ VASCONCELOS, Eduardo Mourão. **O poder que brota da dor e da opressão: empowerment, sua história, teoria e estratégias**. São Paulo: Paulus, 2003.

⁸⁴ GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, [S.l.], v. 13, n. 2, p. 20-31, ago. 2004. ISSN 1984-0470. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/7113>>. Acesso em: 19 jul. 2015.

O objetivo primordial do processo de empoderamento é que as pessoas se tornem autônomas e renunciem ao estado de tutela e de impotência, transformando-se em sujeitos ativos e participantes envolvidos qualitativamente na busca de dignidade para a sua vida e na construção de uma esfera pública mais igualitária.

Agentes externos, entre os quais se inclui o Estado, tem o importante papel de catalisar ações e auxiliar na criação de espaços que favoreçam e sustentem processos de empoderamento. Porém, seu papel é de mero coadjuvante.

O "empoderamento" da comunidade, para que ela seja protagonista de sua própria história tem sido um termo que entrou para o jargão das políticas públicas e dos analistas, neste novo milênio. Tratam-se de processos que tenham a capacidade de gerar processos de desenvolvimento autossustentável, com a mediação de agentes externos - os novos educadores sociais – atores fundamentais na organização e o desenvolvimento dos projetos. O novo processo tem ocorrido, predominantemente, sem articulações políticas mais amplas, principalmente com partidos políticos ou sindicatos.⁸⁵

Em outras palavras, ninguém se torna autônomo e politicamente envolvido por imposição do Estado. O empoderamento pressupõe aquisição de consciência e conhecimento sobre a realidade política, econômica, social e cultural circundante. É um processo eminentemente individual e que envolve aspectos pessoais.

Este processo somente se concretiza quando o cidadão, a partir de uma experiência pessoal, se auto reconhece ator principal na construção de uma vida mais digna para si e para os outros. Apenas quando o indivíduo assume o papel de agente transformador da realidade social e se interessa por isso, com todos os ônus e bônus decorrentes, pode-se falar em empoderamento efetivo.

O empoderamento mantém com a participação política uma relação interdependência. De um lado, o empoderamento viabiliza e incrementa a participação política. Sob outro aspecto, a participação política “constitui as estruturas mediadoras dos processos de empoderamento, facilitando a superação de conflitos e a ressignificação das relações sociais, possibilitando a revisão de papéis e sentidos na produção da vida cotidiana”.⁸⁶

⁸⁵ *Idem.*

⁸⁶ *Ibidem*, p. 733.

Trata-se de uma relação intrínseca e permanente, que deve ser analisada de forma integrada. O empoderamento é, portanto, elemento de extrema relevância na compreensão das possibilidades e limites da participação social e política, em especial, num regime democrático.

É importante destacar que, quando tratamos de participação política a análise deve ser feita à luz do sistema democrático, especialmente quando o pano de fundo são as políticas públicas implementadas pelo Estado.

Política e democracia estão natural e umbilicalmente entrelaçadas. Isso por que, além de ser o regime político mais difundido atualmente, possui suas bases no ideal do “governo do povo, pelo povo e para o povo”.⁸⁷ E o “povo”, para que possa contribuir de forma significativa, precisa estar consciente de seu papel e agir de acordo com suas convicções, sem interferências indevidas.

Assim, em certa medida, “discutir de democracia significa discutir de política”⁸⁸ e, conseqüentemente, discutir políticas públicas. Em especial, quando verificamos que, neste regime, a sociedade civil se amplia confundindo-se com a sociedade política.

A emergência de estratégias de empoderamento está teórica e historicamente associada ao longo processo de desenvolvimento de relações econômicos-sociais e uma cultura democrática difusa nos interstícios do tecido social, fundamentalmente na sociedade civil. Entretanto, dada a apropriação de interpelações de empoderamento pela nova direita, nos anos de 1980 e 1990, e a recente tendência de países socialdemocratas e trabalhistas de abraçarem políticas de ajustamento estrutural de inspiração neoliberal, a questão se constitui assunto de debate e exige uma investigação mais ampla das experiências atualmente em curso.⁸⁹

Entender democracia exige que se defina com clareza o papel do cidadão e da sociedade. Nesse ínterim, conceitos como democracia direta, indireta, representativa e participativa densificam, de forma distinta, como se efetiva a participação destes atores no sistema vigente.

⁸⁷ O conceito atual de democracia deve-se a Abraham Lincoln (1809-1865), que, no seu discurso de 19 de novembro de 1863, em Gettysburg, afirmou “*Democracy, government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the Earth*”.

⁸⁸ CASTORIADIS, Cornelius. La democracia como procedimiento y como regimen. **Leviatan: revista de hechos e ideas**, 64, Madrid, p. 65.

⁸⁹ KLEBA, Maria Elisabeth; WENDHÄUSEN, Águeda. Op. cit. p. 736.

O próprio conceito de democracia tem passado por transformações, afastando-se de um cunho meramente procedimental e dando maior ênfase à sua dimensão mais ativa e prática, na qual o empoderamento é elemento que especifica o nível da democracia em vigor.

Segundo Jose Álvaro Moises, vários autores definem a democracia em termos de competição, participação e contestação pacífica do poder. Dessa forma, o estabelecimento de um regime democrático implicaria o mero estabelecimento das seguintes condições: 1) direito dos cidadãos escolherem governos por meio de eleições; 2) eleições regulares, livres, competitivas e abertas; 3) liberdade de expressão, reunião e organização; 4) acesso a fontes alternativas de informação sobre a ação de governos e a política em geral.⁹⁰

Entretanto este conceito não tem respondido aos anseios sociais. O que se deve, em suma, ao fato de que o estabelecimento de regras não impõe que as eleições sejam efetivamente livres, por exemplo. No fundo, quando se trata de democracia, “espera-se que esse regime seja capaz de satisfazer as expectativas dos cidadãos quanto à missão que eles atribuem aos governos”.⁹¹

Para os fins aos quais se destina este trabalho, a democracia deve ser traduzida na missão de concretizar a dignidade humana para todos os cidadãos. Deve, então, ultrapassar uma configuração meramente eleitoral, enquanto mero direito de votar, e atingir uma ressignificação dos princípios da cidadania, representação e participação.

*La representacion es entendida como un proceso cuyos referentes centrales no estan ni en las elecciones y los parlamentos, ni en los sistemas de control, sino en el intercambio discursivo entre ciudadanos e instituciones, en el ir y venir de las razones que permite tomar consciencia e relevancia de las cuestiones sometidas a debate, en un proceso constitucionalmente reglado, en el que intervienen distintos actores, en diferentes roles*⁹²

Desta forma, construir um espaço efetivamente democrático é o desafio, ao qual muitas são as soluções possíveis. Neste estudo, destacamos o papel do

⁹⁰ MOISES, Jose Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 23, 2008, p. 13-14.

⁹¹ *Ibidem*, p. 14-15.

⁹² GREPPI, Andréa. La democracia e su contrario. **Representacion, separacion de poderes y opinion publica**. Madrid: Trotta, 2012, p. 61.

processo de conformação das políticas públicas e sua capacidade de promover empoderamento e participação política.

Levando-se em consideração que o modo como os indivíduos fazem as suas escolhas tem uma relação muito próxima com a capacidade de participação e com a distribuição de poder nos espaços institucionais⁹³, a forma como os processos de conformação das políticas públicas estão organizados interfere diretamente na qualidade de vida das pessoas.

É necessário reconstruir a forma como se efetiva a relação entre o cidadão e as instituições a fim de transformar as relações autoritárias em relações mais horizontais que levem ao empoderamento dos atores.⁹⁴

Segundo esta ideia, Joaquín Herrera Flores nos brindou com *principio de distribucion de poder político*⁹⁵ que, repensando o sistema democrático, pretendia

*Senalar aquellos aspectos meramente procedimentales de los valores que inspiran el ideal democratico. Retomar as una mirada cercana a las experiencias democraticas que se estan activando y fundamentar una interpretacion distinta del papel de la ciudadania en la toma decisiones comunes.*⁹⁶

Fundado nas premissas de que o poder político nasce das lutas sociais e de que a democracia deve ser conquistada e não outorgada, o autor defende uma participação ativa da sociedade civil, realizando propostas institucionais que lhes permitam ter acesso aos bens políticos que se propõe o sistema democrático.

Uma vez que o regime democrático tem suas raízes nos aspectos decisórios, a ocupação destes espaços pela sociedade civil seria elemento indispensável na construção de uma esfera verdadeira e efetivamente pública, pertencendo a todos e amplamente aberta à participação.

⁹³ KLEBA, Maria Elisabeth; WENDHÁUSEN, Águeda. Op. cit. p. 737.

⁹⁴ *Idem*.

⁹⁵ Para maiores detalhes sobre o princípio de distribuição do poder político: HERRERA FLORES, Joaquín. La democracia en procesos participativos: principios, fundamentos y requisitos. TOMAS, V. **La Pedagogia de la decision. Construyendo ciudadanía**, 10. Cimas, Madrid, 2005.

⁹⁶ BARRAGÁN, Vicente; ROMERO, Rafael; SANZ, Jose. M. Distribución del poder político en Joaquín Herrera: Aportaciones para un proceso democrático en la ciudad de Sevilla. In ABELLAN MUÑOZ, Jesus C. (Org) **Las praxis de la paz y los derechos humanos: Joaquin Herrera Flores in memoriam**. [s.l.] Editorial Universidad de Granada, 2012, p. 449.

...el profundo compromiso de Herrera con una idea mas profunda del ideal democratica y la necesaria participacion de la ciudadania muestra una defensa continuada del proceso participativo como base transformadora del tejido social, tanto politicamente, como distributivamente. Lo fundamental para Herrera es que la democracia, por meio de la participacion, debe permitir gozar de los bienes democraticos al conjunto de la gente.⁹⁷

O ideal democrático desenvolvido por Herrera Flores, ao dar um salto qualitativo na integração do cidadão como protagonista das políticas públicas, tem sido utilizado como marco teórico em modelos fundados no conceito de democracia participativa.

Experiências fundadas neste ideal representam enorme avanço na ocupação do espaço público, pois permitem a intervenção direta dos cidadãos nos procedimentos de tomada de decisão e de controle do exercício do Poder, promovendo empoderamento e ampliando a interação entre Estado e sociedade.

Nossa visão, utilizando a proposta do autor, segue caminho um pouco distinto. Pretende avançar no ideal de democracia participativa, repensando criticamente a cidadania exercida frente estrutura estatal vigente. Busca possibilitar uma participação política perene e não limitada a atuação pontuais em instituições específicas.

A forma como os sujeitos fazem as suas escolhas tem estreita relação com a capacidade de participação, mas também, com a distribuição do poder nesses espaços. Assim, é preciso recriar formas de lidar com o objeto institucional se quisermos transformar relações de poder autoritárias em relações mais horizontais que levem ao empoderamento dos atores. Isso demandaria mover relações que estão fixadas (e são assim aceitas), tornando-as flexíveis.⁹⁸

A ideia é que o cidadão não se relacione com determinada política pública apenas em determinadas fases, mas possa interagir constantemente com o Estado, contribuindo ativamente em todo o seu processo de conformação. Nesse desafio, o atual modelo de produção de políticas públicas deve ser revisitado a fim de inserir o cidadão como elemento indispensável e permanente.

A partir da existência de vínculo pessoal com determinada política pública é possível que os cidadãos desenvolvam suas competências para participar do

⁹⁷ *Ibidem*, p. 451.

⁹⁸ KLEBA, Maria Elisabeth; WENDHÄUSEN, Águeda. Op. cit. p. 737.

respectivo processo de conformação com um todo e não apenas de uma determinada etapa.

Visualizamos a participação nas políticas públicas como uma forma de abrir o campo à uma construção realmente coletiva. Este processo exige habilidades e um pensamento reflexivo que qualifica a ação política, promove empoderamento e desenvolve os sentimentos de pertencimento e confiança.

O intercâmbio discursivo entre cidadão e Estado, concretizado por meio da participação, pode se dar de variadas formas. Porém em todas elas exige, de um lado, uma postura aberta e transparente do Estado e, de outro lado, um cidadão autônomo e consciente de seu papel.

Devemos deixar claro, que esta autonomia se conquista com prévia garantia de igualdade material e liberdade para que os cidadãos possam contribuir com ações e discursos melhor contextualizados. É, ainda, fundamental a formação de uma opinião pública melhor embasada e que possa, de fato, ser utilizada como insumo no processo de conformação das políticas públicas.

El sentido mas profundo del principio democratico radica en el que el sujeto no reclama libertad solo para si sino para los demas; el [yo] quiera tambien el [tu] sea libre, porque ve en el su igual. De ese modo, para que pueda originarse la nocion de una forma social democratica, la idea de la igualda há de agregarse a la de libertad, imitandola.⁹⁹

Percebendo que a participação política é elemento essencial na construção de um sistema verdadeiramente democrático e que esta participação, para possuir real papel transformador pressupõe empoderamento, faz-se necessário e urgente o desenvolvimento de espaços que atraiam a atenção dos cidadãos e os estimulem a fazer parte deste processo.

Da forma como prevista no artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a participação, enquanto direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do seu país, não passa de mero preceito formal. É “direito” que não se concretiza. É norma sem efetividade e, portanto, é retórica que se confirma no crescente desinteresse dos cidadãos pelos assuntos políticos.

⁹⁹ KELSEN, Háns. **Esencia y valor de la Democracia**. Ediciones Guadarrama, Barcelona, 1977.

Participação não se incrementa apenas por meio de normas, mas sim através da reconquista dos cidadãos que, motivados, promoverão naturalmente o interesse público. E este nos parece ser o principal desafio atual do sistema democrático: promover o empoderamento.

É comum autores apresentarem a apatia e desinteresse dos cidadãos pelas questões políticas como um dos grandes males das democracias modernas. Nesta, enquanto regime político que se inspira no valor de igualdade do poder político, a falência da participação como exercício permanente reduz o potencial legitimador do processo democrático.

Nos referimos a participação não apenas por meio de concretização formal, mas como envolvimento nos assuntos políticos. A concretização deste envolvimento, por sua vez, exige a sedimentação de espaço político efetivamente público, onde todos possam se manifestar e contribuir para a formação de uma sociedade mais justa.

A qualidade da participação depende de *“la capacidad efectiva del ciudadano para incidir de forma responsable, reflexiva, en el proceso de formacion de la voluntad colectiva”*¹⁰⁰, especialmente no campo das políticas públicas. Somente cidadãos com consciência política crítica podem contribuir com qualidade.

De nada adianta a criação de instituições políticas pelo Estado ou fortalecimento estrutural dos movimentos sociais se os cidadãos não estão preparados para votar, participar das instituições da democracia participativa ou até mesmo de mobilizações.

Não discordamos, entretanto, quando alguns estudiosos defendem que o fortalecimento democrático deve se dar através do resgate do poder das mobilizações, e das organizações sociais. Discordamos apenas quando esta proposta não pressupõe a existência de cidadãos empoderados e aptos a discutir política com propriedade e discernimento.

Conforme dissemos anteriormente, empoderamento não pode ser fornecido ou realizado por terceiros, mas acontece a partir de uma relação interna, onde os

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 33.

indivíduos “empoderam-se a si mesmos”. É fato que o Estado ou outros atores podem auxiliar, estimular e promover mudanças que facilitem esta transformação, mas o processo, em si, depende de cada cidadão.

Através desse processo, pessoas renunciam ao estado de dependência e subordinação para se tornarem sujeito ativos, que lutam, para si e para os outros, com mais autonomia e autodeterminação.

Acreditamos que, se é verdade que as pessoas desaprenderam a fazer mobilizações e perderam a capacidade de se organizar, o resgate de tais ações somente se concretizará após o reestabelecimento de uma cidadania ativa, o que passa, necessariamente, pela reconstrução do espaço de discussão política.

Não somente por meio de conflitos abertos entre sociedade e Estado se promove esta reconstrução, mas igualmente e com mais frequência através conflitos ocultos, concretizados na prática política diária. Discussões políticas abertas, onde os cidadãos podem interferir no desenvolvimento das políticas públicas que lhes dizem respeito, possui um importante papel empoderador e que até hoje foi pouco explorado.

No espaço onde acontecem as políticas públicas interagem diariamente os diversos atores. Nesse campo, a disseminação de conhecimento e informação de qualidade e em quantidade suficiente, com transparência e confiabilidade, possui um importante papel no processo de rearticulação entre Estado e sociedade. Quando dizemos que o processo de conformação de políticas públicas possui estreita relação com o incremento da participação política, na verdade, o que estamos pretendendo destacar é que através dele pode ser construída uma ponte entre cidadão e Estado.

Assim, o processo de conformação de políticas públicas detém papel de destaque no resgate da cidadania ativa. Fundamentalmente, as políticas públicas detêm o poder de atrair o olhar dos cidadãos, ao interferir na sua rotina diária.

Questões referentes à saúde, à educação e à segurança pública são mais próximas da realidade prática de um cidadão comum do que assuntos como orçamento ou repasse de verbas. E, sendo mais visíveis e palpáveis, podem chamar atenção dos cidadãos de forma mais fácil, despertar neles a vontade de participar para, ao final, transformá-los em atores contribuem efetivamente.

Se esta participação no processo de conformação de políticas públicas for concretizada com o compartilhamento de informações reais e confiáveis, com transparência e credibilidade pelos agentes públicos envolvidos, o cidadão se sentirá verdadeiramente parte do processo e estimulado a envolver-se cada vez mais. A participação política ampla será, então, o passo seguinte.

Participar da política pressupõe atuação em questões políticas a fim de influenciar a tomada de decisão sobre determinadas problemas. O conceito de participação política, entretanto, não é uniforme.

Alguns autores possuem uma definição mais restrita, afirmando que atividades participativas são somente aquelas envolvidas em questões eleitorais.¹⁰¹ Outros, como Verba, Scholozman e Brady, ultrapassando os aspectos meramente eleitorais, defendem que todas as atividades realizadas pelos cidadãos que transmitem aos governos seus interesses e preferências são formas de participar da política.¹⁰²

Neste trabalho, optamos por um conceito mais amplo, por acreditarmos que a participação tem caráter cumulativo. Aqueles que se engajam na discussão de alguma questão política tendem também a se engajar outras.

Desta forma, seja discutindo aspectos políticos com pessoas próximas ou realizando ações políticas propriamente ditas, qualquer atividade realizada pelos cidadãos com o objetivo de influenciar o processo de decisão governamental¹⁰³ reproduz inserção no espaço de discussão política.

O estudo de Booth e Seligson (1976) parte do diagnóstico de que os estudos sobre participação política recebem um tratamento muito estreito pelos cientistas sociais, focando largamente em elites (eleições, partidos e sindicatos) e violência (golpes militares e revoluções). Como resultado, tem-se apenas uma imagem parcial das faces das atividades políticas dos cidadãos. Focados na realidade latino-americana, os autores oferecem uma definição mais abrangente sobre participação política que, para eles, significa comportamento que intenciona influenciar o sistema político, seja no nível nacional, regional ou local. Nessa concepção, participação política vai além de atividades das elites, eleições e violência, incluindo comunicação sobre

¹⁰¹ MILBRAITH, Lester. **Political participation: how and why do people get involved in politics?** Chicago: Rand McNally and Company, 1965.

¹⁰² VERBA, Sidney; SCHOLOZMAN, Kay; BRADY, Henry. **Voice and equality: civic voluntarism in American politics.** Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1995.

¹⁰³ HUNTINGTON, Samuel; NELSON, Joan. **No easy choice: political participation in developing countries.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 1976.

política e problemas locais e trabalho coletivo para resolver problemas não tratados pelo governo.¹⁰⁴

Por outro lado, participação política pressupõe conhecimento e envolvimento. Um cidadão totalmente alijado da seara política não acorda em um belo dia e decide se engajar politicamente. Trata-se de um processo de conquista progressivo, no qual as políticas públicas, participação e empoderamento têm papel fundamental, mas ainda pouco explorado.

No momento de formação da agenda política, por exemplo, é necessário que os interesses envolvidos compitam de forma igualitária na politização das questões. A participação, então, se faz necessária com a finalidade de garantir uma justa atuação dos poderes estatais.

Sobre este tema, a comunidade e sua influência política na determinação das escolhas públicas é aspecto que goza de relativo consenso acadêmico, especialmente quando o enfoque é difundir o sentimento de pertencimento e confiança na esfera pública.

*Toda sociedad tiene um debate sobre si misma. La riqueza de una sociedad se mide por su discussion pública, así como por su capacidad de transformarse a partir de ella. De allí que la democracia debe educar a sus ciudadanos en su habilidade de plantearse publicamente.*¹⁰⁵

Por outro lado, é fato que a participação social efetiva exige determinadas condições para se concretizar de maneira satisfatória, especialmente quando levamos em conta a relação direta entre cidadão e Estado. Melhor explicando, a efetiva interação entre cidadão - não intermediado por partidos políticos ou organizações sociais - e Estado.

Conceitos como democracia, política e instituições encontram-se entrelaçados na conformação das políticas públicas. Por outro lado, aspectos como confiança, interesse e cultura política qualificam os julgamentos dos cidadãos sobre a concretização dos deveres estatais e as políticas públicas implementadas.

¹⁰⁴ BONIFÁCIO. Robert. A participação política no Brasil. **Em debate: periódico de opinião pública e conjuntura política**, v. 4, n. 6. Belo Horizonte: UFMG, 2012, p. 37.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 13.

Como traduzir a melhor forma de relacionar estes aspectos a fim de incrementar a participação através do processo de conformação de políticas públicas, é o que nos propomos a discutir neste momento.

A capacidade de se definir um programa, social, político ou econômico exige a pacificação do constante conflito de interesses existente entre Estado - governo e oposição - e cidadãos. Esta tarefa é responsabilidade da política e tem como resultado a opção (ou não) por uma política pública específica em determinada ocasião.

Na medida em que conformam a intenção estatal por meio da estrutura institucional e normativa desenvolvida com este fim, as políticas públicas se apresentam como interface mais visível da política entre Estado e cidadão. Assim, acreditamos que a concretização das ações estatais, por meio da efetivação de políticas públicas, pode aproximar ou distanciar o indivíduo da política. Tudo dependerá da forma como o processo de conformação será conduzido. Essa é a nossa teoria.

As políticas públicas, quando implementadas, possuem a característica de atrair a atenção dos cidadãos para as questões que até então lhes eram desconhecidas ou desconsideradas. Pode despertar o interesse particular dos cidadãos ao promover alteração da sua rotina diária e a reconstrução do seu padrão social, econômico, político ou cultural vigente, para melhor ou para pior.

A política pública possui ainda o poder de resgatar aqueles que estavam totalmente alijados da realidade política, pois ao interferir diretamente na sua qualidade de vida estimula a formação de opinião pessoal a este respeito. Na etapa seguinte, o cidadão irá dividir a sua opinião com outros cidadãos.

Sob outro ponto de vista, uma vez despertado o interesse em acompanhar determinada política pública promove-se o que denominamos de capacitação política e, em consequência, o início do processo de empoderamento. Nesta fase, o cidadão é inserido no espaço de discussão política, ainda que de forma incipiente.

Por capacitação política entendemos a fase inicial de aproximação do cidadão com as questões políticas. É a percepção do mundo da política, momento em que o cidadão discute questões políticas, algumas vezes, sem a plena consciência de sua

ação. Um exemplo disso seriam os debates pontuais realizados por meio de rede sociais como *facebook* ou *twitter*, quando o cidadão demonstra sua satisfação ou insatisfação com alguma ação estatal.

É a fase imediatamente anterior a participação política que, por sua vez, envolve consciência, emoções, cultura e oportunidade de agir. Esta etapa possui essência eminentemente subjetiva, pois varia de acordo com o grau de envolvimento político prévio de cada cidadão.

Uma vez inserido na discussão, o cidadão passa a conviver com conceitos que não lhe eram comuns, desenvolvendo visão crítica a partir de suas percepções sobre fatos do dia a dia e formando sua opinião de forma cumulativa. Assim, vai se envolvendo nas questões políticas continuamente.

...só é possível com um processo reflexivo, que desnaturaliza o cotidiano, tornando-o algo que se possa compreender historicamente, percebendo as consequências de nossas escolhas. A riqueza do processo de empoderamento está justamente em desvendar as relações de poder, buscando transformá-la em relações mais equânimes. Isso requer a construção de uma nova subjetividade, mais crítica e livre, em que se permite questionar o instituído.¹⁰⁶

Acreditamos, assim como Luiz Carlos Bresser Pereira¹⁰⁷, que os cidadãos são motivados por interesses próprios, mas, igualmente, são capazes de perceber e promover o interesse público. São atraídos, mais facilmente, pelo interesse próprio, mas, ao final, podem conformar o interesse público.

Assim, numa espécie de círculo político/democrático, determinada política pública tem a capacidade de atizar um interesse particular e reconstruir o interesse pelos assuntos políticos. O processo de conformação de uma política pública daria, então, o primeiro passo na construção de uma sociedade civil realmente empoderada.

Assim, este processo de conformação pode desenvolver ou ampliar a participação política, gerar empoderamento e, continuamente, incremento de cidadania.¹⁰⁸ Essa é a lógica.

¹⁰⁶ KLEBA, Maria Elisabeth; WENDHÄUSEN, Águeda. Op. cit. p. 737.

¹⁰⁷ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Op. cit. p. 9.

¹⁰⁸ Segundo Luiz Carlos Bresser Pereira (Op. cit. p. 88), a “cidadania é também resultado da prática: é algo que se adquire defendendo os próprios direitos”.

A ideia que defendemos é que o processo de conformação seja o pontapé inicial no processo de reocupação do espaço de discussões políticas, seguido pelo desenvolvimento do interesse dos cidadãos em participar politicamente. A política pública como forma de chamar a atenção e, no fim do processo, reconstruir a confiança na democracia e suas instituições.

*En un contexto de angustia y pesimismo generalizado en donde la instauracion de la democracia que una vez devolvio la esperanza a generaciones enteras devastadas por le opresion y la violencia hoy parece agotada para responder a las exigencia de los ciudadanos de justicia y libertad, cobra especial relevancia volver a discutir la funcion que debem cunplir sus instituciones.*¹⁰⁹

Partimos da premissa de que, não somente a cultura política, mas também – e mais fortemente – a forma como se encontra desenhado o processo de elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas influi na relação dos cidadãos com o Estado. A confiança nas instituições públicas passa, necessariamente, pelo reconhecimento das políticas públicas implementadas. E a relação sociedade civil e política possui extrema relevância no contexto de busca pela dignidade.

Partindo da premissa segundo a qual os cidadãos possuem capacidade cognitiva limitada às suas experiências para manipular as informações necessárias e manifestar adesão ou não às decisões que dizem respeito à sua vida, a participação política encontra-se estreitamente vinculada com a percepção que os cidadãos tem das políticas públicas implementadas.

Como dito anteriormente, participação política envolve a consciência, as emoções, a cultura e uma oportunidade de agir referente a cada cidadão. Aspectos que, por sua vez, são fortemente influenciados pelo contato que este cidadão tem (ou teve) com o processo de conformação de uma política pública. Senão vejamos.

A consciência, decorrente do conhecimento, pressupõe informação/compreensão sobre o funcionamento do sistema. Os cidadãos têm que perceber as implicações das decisões políticas na sua qualidade de vida e se manifestar de acordo com esta consciência. Neste sentido, o processo de

¹⁰⁹ RESTREPO, Ana Catalina Arango. Recension de La democracia y se contrario. Representacion, separacion de poderes y opinion. **Eunomia: Revista en Cultura de la legalidad**, 2013, p. 318.

conformação das políticas públicas ocupa papel de destaque na construção e desenvolvimento da consciência crítica dos cidadãos.

A participação política envolve sentimento ao proporcionar o compartilhamento de opiniões pessoais do indivíduo com a comunidade. Sentimento que se traduz em emoção, facilmente perceptível nas opções político partidária ou na escolha de determinado candidato em épocas eleitorais. Este aspecto é igualmente visível na aceitação ou rejeição de uma política pública específica. As manifestações políticas dos cidadãos envolvem empatia e onde amor e ódio convivem com argumentos racionais.

Nesta linha, se os cidadãos se encontram marginalizados da vida política é comum que pensem que sua opinião não será levada em consideração pelo governo, promovendo e intensificando o descrédito na política, enquanto instrumento de transformação social. Esse sentimento de rejeição/exclusão dificulta ou até mesmo impede a participação.

Por outro lado, a participação política carrega em si toda a carga cultural existente em cada cidadão, onde se inclui, necessariamente, a cultura política adquirida e desenvolvida.

Por cultura política entendemos o conjunto de opiniões, atitudes, hábitos, sentimentos e comportamentos políticos compartilhados que determinam as decisões que afetam a qualidade de vida das pessoas. Este aspecto se reflete diretamente na relação existente entre cidadãos e entre estes e o sistema político.¹¹⁰

Por fim, a oportunidade de agir é, obviamente, elemento essencial à participação política. Não há envolvimento político e sua exteriorização se as estruturas estatais não estão abertas ou não são receptivas à esta participação. Se não são desenvolvidas instituições e disponibilizados mecanismos que viabilizem a captação e tratamento fiel das informações coletadas a participação não existe.

¹¹⁰ MOISES, Jose Álvaro. Op. cit. p. 73.

No contexto das políticas públicas alguns avanços foram implementados no sentido de desenvolver instrumentos que tornam realidade a participação da sociedade na sua conformação.

A título exemplificativo, no Brasil, a própria Constituição Federal de 1988 prevê a existência de inúmeros conselhos de participação popular nas políticas públicas, além de vários outros criados após a promulgação do texto constitucional.

Entretanto, devemos analisar com cuidado o resultado obtido a partir da implantação de tais conselhos, especialmente num contexto de busca por participação efetiva e empoderamento.

diante do excesso de conselhos setoriais previstos na Constituição Federal de 1988, para além de outros criados na implantação das políticas setoriais ao longo desses 20 anos, questionar o potencial de sua natureza efetivamente democrática, quer do ponto de vista de sua representação, quer do ponto de vista da sua capacidade de ser um fórum efetivo de negociação de conflitos de interesses e de capacidade de se chegar a decisões que representem algo que vá além da negociação da somatória de interesses particulares dos segmentos ali representados, isso quando não se transformam em meros rituais de decisão burocrático-administrativa dos gestores de plantão ¹¹¹.

A análise dos instrumentos de participação social nas políticas públicas deve sempre considerar a temática e a capacidade de organização e mobilização dos setores sociais e atores envolvidos, bem como sua real capacidade de promover empoderamento. A tentativa de promover participação sem contextualizar a realidade dos atores envolvidos está fadada ao fracasso no que se refere à busca por empoderamento.

O ideal de abertura do espaço de construção política a novas identidades pressupõe “capacidade de os movimentos sociais transitarem de uma prática política defensiva para uma prática política ofensiva, priorizando sua capacidade de desenvolver uma política de influência sobre o Estado”.¹¹²

Acreditamos, entretanto, que a proposta de democratizar o Estado, promovida pelos conselhos de participação popular nas políticas públicas,

¹¹¹ COHN, Amélia. **Participação social e conselhos de políticas públicas**. Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 29. Escritório no Brasil/IPEA: Brasília, 2011, p. 8.

¹¹² *Ibidem*, p. 11.

possibilitando no seu interior um espaço para que a sociedade organizada esteja legitimamente presente com suas demandas e, com isso, aproximar a definição e a execução das políticas públicas às reais necessidades da população¹¹³ tem atingido seu objetivo apenas de forma parcial.

É fato que a criação de tais conselhos fez surgir novos atores sociais no contexto dos processos de conformação de políticas públicas o que não quer dizer, entretanto, que houve um “processo imediato de democratização da sociedade e do Estado na gestão das políticas públicas”.¹¹⁴

Apesar da ausência de dados específicos sobre o tema, o que se percebe nos inúmeros conselhos em atual funcionamento do Brasil são variados níveis de vontade e comprometimento político, tanto da sociedade quanto do Estado.¹¹⁵

Verifica-se que, em alguns casos, os resultados práticos das reuniões não produzem impactos significativos nas políticas públicas no que se refere a tarefa de traduzir e processar as demandas particulares no âmbito das demandas públicas. Questões como esta, ao final, tem deslegitimado a atuação dos conselhos perante os cidadãos e, conseqüentemente, minimizado sua capacidade de promover empoderamento.

O aprendizado da democracia via participação passa necessariamente pela conscientização dos cidadãos de seus direitos, que como tais não podem exigir condicionalidades, tão ao gosto de uma sociedade com uma cultura punitiva como a brasileira, nem tampouco serem confundidos como bens de consumo. Em resumo, a luta e a reivindicação por saúde, educação, moradia, transporte, emprego, entre outros, é a luta e a reivindicação por direitos básicos de uma vida digna e não por consumo de bens e serviços daqueles que vivem sob condições de vulnerabilidade social. Isso não significa, por sua vez, que a participação seja dos trabalhadores assalariados por meio dos sindicatos, seja das lideranças dos movimentos sociais, não caia na tentação, com mais frequência do que se gostaria, da sua elitização e da burocratização da participação (FONTES, 1996), fazendo dela um ofício.¹¹⁶

¹¹³ *Ibidem*, p. 14.

¹¹⁴ *Idem*.

¹¹⁵ Para maior aprofundamento vide COHN, Amélia. Participação social e conselhos de políticas públicas. Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 29. Escritório no Brasil/IPEA: Brasília, 2011.

¹¹⁶ COHN, Amélia. Op. cit. p. 23.

A aplicabilidade prática de tais conselhos, em geral, tem demonstrado, na maioria dos casos, apenas a concretização formal da participação. Materialmente, a participação implementada não tem dado os frutos almejados.

A participação trabalhada como mero procedimento, etapa a ser ultrapassada na definição dos marcos de uma política pública, sem promover o empoderamento contínuo, perde a oportunidade de produzir avanço democrático. Os cidadãos não se percebem como sujeitos ativos do processo, mas como mera peças do jogo político do qual se encontram excluídos. Esta percepção, por sua vez, aumenta o desinteresse pelos assuntos políticos e a descrença na política.

Concordamos com Leonel Ohweiler quando afirma que “a criação de instrumentos de diálogo é infrutífera caso não ocorra a institucionalização da cidadania”.¹¹⁷ A participação deve decorrer e proporcionar empoderamento. E, no campo das políticas públicas, cabe ao Estado proporcionar o espaço adequado à sua concretização nestes termos.

A participação na vida política não deve servir apenas para a proteção dos interesses dos indivíduos, mas também para desenvolver uma cidadania informada, capaz e comprometida. É a função pedagógica da participação.

Todas as etapas que constituem o amplo processo de conformação de cada política pública devem ser desenvolvidas tendo por base esta ideia: promover empoderamento e estimular a participação materialmente qualificada de todos os cidadãos. Melhor explicando: deve propiciar envolvimento e não apenas a participação, procedimentalmente considerada.

Cabe ao Estado, nesse sentido, desenvolver processos de conformação de políticas públicas que internalizem tais bens jurídicos no imaginário da sociedade. Deve utilizá-los como instrumentos de aproximação e apropriar-se de sua característica de interferir diretamente na rotina de vida dos cidadãos para reconstruir a confiança entre eles e a política.

É fato que a experiência dos cidadãos com as instituições públicas influencia suas atitudes políticas. Nesse caminho, o envolvimento, e não somente a mera

¹¹⁷ OHWEILER, Leonel. Op. cit. p. 286.

participação, pode qualificar políticas públicas, tornando-as mais eficientes no reconhecimento das necessidades e capacidades das comunidades.

O papel do Estado é, portanto, gerir a desigualdade de acesso às questões políticas e estabelecer a ideia de política como prática coletiva, desenvolvendo uma metodologia para o processo de conformação das políticas públicas na qual os cidadãos sejam os protagonistas.

Um dos principais articuladores na construção de políticas públicas continua sendo o Poder Executivo, mas a abertura dialógica torna-se crucial para aumentar o nível de legitimidade das ações administrativas.¹¹⁸ Por outro lado, os cidadãos assumem a responsabilidade fenomenológica de fazer acontecer suas necessidades sociais, exigindo ações governamentais em tal direção.¹¹⁹

O desenvolvimento de um processo de conformação de políticas públicas crítico, objetivo, transparente e dinâmico poderá incrementar a cidadania se a metodologia utilizada conseguir favorecer a legitimidade democrática e estimular a aproximação entre o cidadão e a política.

Nesse sentido, é necessário se estruturar uma metodologia capaz de incorporar ao processo de conformação de políticas públicas o importante papel de estimular a participação social e promover empoderamento. Este será o assunto que nos ocuparemos no capítulo seguinte.

¹¹⁸ OHWELER, Leonel. Op. cit. p. 285.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 282.

3 ALGUMAS PREMISSAS METODOLÓGICAS AO PROCESSO DE CONFORMAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O potencial de empoderamento do processo de conformação de políticas públicas deve ser absorvido pelo Estado e concretizado a partir da definição e aplicação de premissas metodológicas com a finalidade de resgatar o interesse dos cidadãos e reconstruir a importância da participação política.

O Estado deve ultrapassar a visão meramente burocrática e transformar este processo num canal voltado à politização dos cidadãos e à rearticulação da relação entre Estado e sociedade. Desta forma, tornar visível alguns aspectos práticos que transformem as políticas públicas em institutos mais democráticos e abertos a uma participação social qualitativamente considerada pode ser o primeiro passo.

Em tempos de crescente “despolitização” da sociedade frente às políticas públicas, tendo como contrapartida – não em uma relação de causa e efeito imediata, obviamente – uma crescente tecnificação das políticas públicas, em detrimento da sua dimensão social e política no processo de tomada de decisões¹²⁰, devemos repensar a metodologia utilizada a fim de frear este processo.

Acreditamos que a formatação de um processo crítico e objetivo de conformação de políticas públicas pode reconquistar o interesse dos cidadãos pela política e promover a reocupação do espaço de discussão. Tratar política pública exige, neste contexto, repensar as relações entre Estado e sociedade civil, conforme já afirmamos neste trabalho.

Uma decorrência desta constatação é o fato de que não podemos continuar reduzindo uma política pública e o processo de sua implementação a uma mera questão de técnica orçamentaria, por exemplo. A condição financeira do Estado, obviamente, é aspecto que merece ser sempre considerado, mas não de forma exclusiva.

¹²⁰ COHN, Amélia. Op. cit. p. 8.

É imperioso problematizar o caso, contextualizando-o criticamente frente à realidade social que existe ao seu redor, bem como deve ser cotejada a possibilidade de se implementar determinada política imediatamente ou por meio de projeções orçamentárias futuras¹²¹, se for o caso. Esta perspectiva encontra respaldo na função mais importante de uma política pública: efetivar direitos, buscando a concretização da dignidade humana para todos e todas.

A implementação de política pública, após ultrapassada as fases de reconhecimento de sua necessidade e seletividade frente a outras políticas, não pode ser pensada apenas como custo. E, conseqüentemente, seu processo de conformação deve ser internalizado como instrumento voltado a incrementar o patamar social dos cidadãos e não apenas como etapa burocrática a ser vencida.

Inserindo o processo de conformação das políticas públicas num contexto de rearticulação entre Estado e sociedade, conforme uma das abordagens propostas por Grau¹²², devemos buscar a ampliação da democracia política e social como diretriz, colocando no centro do debate as dimensões da igualdade, da justiça social e da solidariedade, em um processo de ampliação e consolidação da esfera pública.

Nesse propósito de enfatizar a ampliação da democracia política e social como instrumento civil, o processo de conformação de política pública é um possível eixo de fortalecimento da dimensão pública da vida social.¹²³ O reconhecimento de que a esfera estatal não é sinônimo de esfera pública passa necessariamente pela democratização das instituições e procedimentos em que se processam as políticas públicas.

Nesse sentido, temos que repensar as bases que conformam os processos de elaboração, implementação, desenvolvimento e avaliação das políticas públicas. Visibilizar, sem pretensão de completude, aspectos que, se observados, podem transformar um simples procedimento administrativo num processo responsável por elevar o status político e social dos atores envolvidos e permitir que cidadãos

¹²¹ OHLWEILER, Leonel. Op. cit. p. 293.

¹²² GRAU, Nuria Cunill. A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados. **Revista do Serviço Público**, 120 (1), p. 113-140, 1996.

¹²³ COHN, Amélia. Op. cit. p. 10.

ingressam no espaço de discussão política e possam lutar pela melhoria da sua vida e de todos ao seu redor.

Entretanto, a formação política/jurídica brasileira tem negligenciado a importância da reflexão jurídica sobre a aplicação de políticas públicas, a construção de habilidades e métodos de investigação aplicada.¹²⁴ As discussões jurídicas sobre o processo de políticas públicas geralmente têm sido focadas no âmbito do Poder Legislativo, enquanto instituição responsável pela normatização (regramento), e do Poder Judiciário e sua “invasão” por meio do que chamamos de ativismo judicial.

Focam-se os problemas com a finalidade de encontrar soluções, quando acreditamos que muitas das respostas que buscamos estão no próprio processo e execução das políticas. A visão segregada pode confundir os estudiosos e não apresentar a verdadeira causa da doença. A análise do instituto de forma complexa se faz urgente e necessária, contexto em que o papel do Poder Executivo na implementação da política tem extrema importância.

A implementação, portanto, “cria” políticas: a implementação de políticas constantemente orienta novas políticas. Como a implementação implica em tomada de decisões, ela própria se constitui em fonte de informações para a formulação de políticas. A prática de análise de programas de governo revela que apenas em raríssimos casos os formuladores de política decidem *ex nihilo*. As decisões na maioria das políticas setoriais constituem apenas inovações em relação a políticas existentes ou manutenção de políticas existentes realizando-se ajustes incrementais de metas, recursos e prazos de execução.¹²⁵

Como podemos questionar a atuação “mais proativa” que vem sendo realizada pelo Poder Judiciário brasileiro, quando a sociedade não consegue conhecer, entender e acompanhar os mecanismos de elaboração das políticas públicas. Comumente, os cidadãos se veem como meros espectadores, desconectados dos dados, informações e indicadores que embasam a formulação de determinada política.

Em consequência, os cidadãos que não estão incluídos ou são ineficientemente atendidos por determinado programa estatal, sem uma justificativa claramente

¹²⁴ COUTINHO, Diogo. Op. cit. p. 184.

¹²⁵ MELO, Marcus André B.; SILVA, Pedro L. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno**, Campinas: NEPP- UNICAMP, n. 48, 2000, p.11.

delineada pelos poderes públicos, têm buscado o caminho mais fácil e, teoricamente mais rápido: ajuizamento de ação judicial com a finalidade de ver sua necessidade atendida pelo Estado.

Assim, quando um cidadão não reconhece e não legitima a ação estatal, ele se distancia do campo político e administrativo. Desconfia que o Estado, enquanto ente produtor de políticas públicas e responsável por incrementar a justiça social, possa atingir esse objetivo.

Por outro lado, abre-se espaço para a atuação do Poder Judiciário que, igualmente desconhece a fundo todo o emaranhado de atos e dados que estão por trás de cada política pública, mas se vê obrigado a analisar qualquer ameaça ou lesão a direito.

É lugar-comum o argumento de que um Judiciário que funciona bem serve de contrapeso aos outros poderes governamentais, provendo garantias para a separação entre os poderes e para a proteção das minorias (Madison, Hámilton e Jáy, 1961; Montesquieu, 1990). No entanto, o Judiciário é inerentemente passivo e precisa ser acionado por atores externos para que tenha qualquer efeito. Por isso, o grau com que o Judiciário é invocado para servir como árbitro nos conflitos entre as forças ou instituições políticas depende não apenas da força dos tribunais, mas também, de forma mais abrangente, dos padrões da disputa política.¹²⁶

Nesse contexto, devemos nos aprofundar teoricamente sobre o tema, reconhecer suas limitações e oportunidades de avanço. Visualizar a política pública não apenas como mero procedimento legislativo ou administrativo, mas como processo que direciona o agir do governo e a atuação da administração pública, estruturada pelo direito e conformada a partir do inter relacionamento entre Estado e sociedade com a finalidade de concretizar acesso a dignidade humana a todos os cidadãos.

Essa contextualização ampla exige enorme esforço intelectual e desprendimento de “preconceitos” e “pré noções” por parte de todos os atores envolvidos, especialmente pelos estudiosos do tema. Estes são os principais

¹²⁶ TAYLOR, Matthew M. **O judiciário e as políticas públicas no Brasil**. Dados [online]. 2007, vol.50, n.2, pp. 229-257. ISSN 1678-4588. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582007000200001>. Acesso em: 24 jul. 2015.

responsáveis por difundir a ideia de que política pública não é e não deve ser um processo meramente burocrático.

Apenas uma profunda análise crítica da forma como se tem estruturado o processo de conformação das políticas públicas pode nos mostrar o caminho a ser seguido e, conseqüentemente, minimizar questões como o excesso de judicialização das políticas públicas. Esta análise deve ter uma visão interdisciplinar, mas igualmente deve dar especial atenção aos aspectos jurídicos que permeiam todas as fases do processo.

Ocorre que os juristas estudam pouco as políticas públicas e o fazem com recursos metodológicos escassos e frágeis. Pode-se dizer, em outras palavras, que a disciplina do direito tem uma relação um tanto ambígua com o campo transversal das políticas públicas.

Se, de um lado, quando desempenham os papéis de gestores, administradores ou procuradores os juristas interagem com elas intensamente (moldando-as e operando-as), de outro lado, delas mantêm, como cientistas sociais, uma reveladora distância.¹²⁷

Las políticas públicas todavía no reciben la atención que merecen a nivel académico y de los medios de comunicación. La discusión hábitualmente se há caracterizado por el predominio de la retorica y la falta de aprecision, mientras el conjunto de políticas reales (de mayor o menor calidad tecnica) resulta privativo de los gobernantes y estudiosos, o aparece de modo desdibujado en la prensa.¹²⁸

Pensar política pública exige análise não somente quanto à sua eficácia, mas também verificar a efetividade do seu processo de conformação e sua capacidade de se conectar com a sociedade. Eficácia entendida como “o grau em que se alcançam os objetivos e metas do programa, em um determinado período de tempo, sem

¹²⁷ COUTINHO, Diogo. Op. cit. p. 182.

¹²⁸ LAHERA, Eugenio. Op. cit. p. 20.

considerar os custos implicados”.¹²⁹ E, efetividade como “a medida do impacto ou do grau de alcance dos objetivos”.¹³⁰

No geral, as discussões acadêmicas sobre o processo de conformação de políticas públicas têm dado maior enfoque as fases de elaboração ou de implementação, mas apenas em contextos restritos. Tais estudos, apesar da grande contribuição que proporcionaram, nos concedem apenas uma visão compartimentada da sistemática ao analisar as etapas de forma estanque.

Não nos permite visualizar de forma clara a retroalimentação e o entrecruzamento existente entre as fases de elaboração, implementação e avaliação. O que, igualmente, dificulta a contextualização e o cotejo crítico dos resultados obtidos.

A análise da fase de elaboração das políticas públicas centra-se na formação da agenda política e seu processo de tomada de decisão, questões notadamente vinculadas ao campo das ciências políticas. Modelos como o racional, o da racionalidade limitada, o incremental, o de exploração combinada, o da “anarquia organizada”, o de escolha pública, o neoinstitucional ou o modelo da análise de redes discutem a existência de racionalidade que envolve os processos de decisão das políticas.¹³¹

Quanto ao momento de implementação da política pública, a distinção entre os modelos “de cima para baixo” (*top down*) e “de baixo para cima” (*bottom up*) tem focado a discussão na fase de concretização da política e na forma de atuação dos órgãos e mecanismos envolvidos.

Não aprofundaremos a análise dos respectivos modelos por não manter relação direta com o tema central do presente estudo, voltado à apresentação de premissas metodológicas ao processo de conformação percebido como instrumento

¹²⁹ CUNHÁ, Carla Giane Soares da. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Universidade Federal do Pará, 2006. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper06.pdf>>. Acesso em: 29 ago.2015, p. 8.

¹³⁰ COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis, Vozes, 2004, p. 107.

¹³¹ Para maior aprofundamento, consultar CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os Enfoques de Avaliação e Análise de Políticas Públicas: uma contribuição para a área educacional**. Tese de Doutorado defendida na Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, 2007.

de efetivação de direitos e promotor de empoderamento. Ademais, acreditamos que as premissas que serão expostas podem ser incorporadas, em maior ou menor grau, a qualquer um dos modelos escolhidos.

Ainda sobre os estudos que vem sendo concretizados sobre o tema de políticas públicas nos últimos tempos, vale ressaltar que apenas “nas últimas décadas a avaliação de políticas e programas governamentais assumiu grande relevância para as funções de planejamento e gestão governamentais”.¹³² Mas, assim como os estudos sobre as fases de elaboração e implementação, tem sido objeto de análise segmentada.

As avaliações com características acadêmicas, externas e ex-post, feitas após a execução do programa, são criticadas por não levarem em conta as necessidades práticas dos responsáveis pela execução. De acordo com muitos críticos, para converter a avaliação em uma ferramenta útil para administração pública, é necessário que ela esteja integrada às organizações e ao processo real de tomada de decisão. A análise dos casos brasileiro e estadual mostrou que são necessários alguns avanços no sistema de avaliação de ambos os níveis do governo, o que é algo natural em um processo implantado tão recentemente. Um dos ajustes é a necessidade de uma maior integração entre os processos de monitoramento e de avaliação e os outros estágios do ciclo de gerenciamento, especialmente no que está relacionado à alocação de recursos orçamentários e a tomada de decisão dos gerentes.¹³³

Contrariamente à segmentação, a ideia que direciona o presente estudo pressupõe o processo de conformação de políticas públicas como um processo integrado, cujas etapas se inter relacionam. A metodologia, portanto, deve ser fundada em premissas que enfoquem a política pública de forma contextualizada e que a busca por empoderamento permeie todas as fases ou etapas.

As premissas metodológicas que descreveremos, portanto, não serão propostas como regras isoladas, mas como princípios informadores de todo o processo, cuja finalidade é direcioná-lo a práticas concretas que promovam empoderamento. A partir de uma análise complexa de todas as etapas que viabilizam as políticas públicas, as premissas podem ser entendidas como diretrizes que nos conduzem a uma nova forma de enxergar o mesmo instituto.

¹³² CUNHA, Carla Giane Soares da. Op. cit. p. 1.

¹³³ *Ibidem*, p. 39.

Dessa forma, as premissas metodológicas não são de aplicação cumulativa e obrigatória em todos os processos de conformação. Pelo contrário, devem ser adaptadas à política envolvida e ao modelo de implementação utilizado.

Esta ressalva se faz necessária, especialmente, quando percebemos que a metodologia utilizada e o modelo de implementação escolhido nunca devem prevalecer sobre a verdadeira razão de ser de uma política pública: efetivar direitos e garantir dignidade.

Na prática, os próprios modelos de implementação de políticas públicas existentes não são aplicados de forma pura. Estudos realizados após 1980 demonstraram a origem de modelos de implementação híbridos, que combinam e sintetizam os modelos até então conhecidos (*bottom up* e *top down*), reconhecendo a inter-relação entre os diferentes níveis de governo e criticando a explicação unicausal do processo de implementação.¹³⁴

O modelo *top down* parte do “pressuposto de que a responsabilidade pela implementação da política repousa quase que exclusivamente na atuação dos burocratas de ‘alto nível’”.¹³⁵ Optando-se por esta modelagem, premissas como planificação, transparência, disponibilização de informação em quantidade e qualidade adequada e definição prévia de equipe multidisciplinar para o acompanhamento e avaliação da política permitem visualizá-la como mecanismo de empoderamento.

Por outro lado, o modelo *bottom up* admite “o envolvimento de burocratas que estão no nível mais baixo da cadeia “hierárquica” que implementa as decisões políticas”.¹³⁶ Neste modelo, “alguns atores são influentes na definição da agenda governamental, ao passo que outros exercem influência na definição das alternativas”.¹³⁷ Aos especialistas, portanto, cabe o controle sobre as alternativas possíveis e, assim, podem especificar o resultado final de uma política.

Neste modelo, aspectos como desvinculação da política pública com o governo que a formulou ou implantou, publicação periódica de relatórios de acompanhamento

¹³⁴ CAVALCANTI, Paula Arcoverde, Op. cit. p. 220.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 222.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 226.

¹³⁷ CAPELLA, Ana Claudia N. Op. cit. p. 98.

das etapas de implementação, descrição de mecanismos de adaptação e correção de rumos e a prévia definição de instâncias e formas de controle e avaliação da política podem ajudar na reocupação do espaço de discussão política.

Destacamos que, a princípio, o modelo *bottom up* parece ser a proposta mais apta a promover, de forma ampla, um processo de conformação de política pública mais dialético, contextualizado e visando à promoção de empoderamento. Esta conclusão decorre da interação que existe entre as fases de formulação e implementação existente neste modelo. Isto exige do executor certa margem de discricionariedade a fim de garantir que as intenções que originaram respectiva política se tornem fatos reais.

Baseado “na necessidade de atuar no nível onde se verificam os problemas concretos para construir a política, pouco a pouco, e por meio de um processo descendente, de baixo para cima”¹³⁸, o referido modelo permite mais facilmente a contextualização constante e a correção de rumos.

Reconhecemos que os recursos, materiais ou pessoais, e a realidade institucional são distintos e estão em constante alteração e que, por isso mesmo, os responsáveis pela implementação, de certa forma, moldam as políticas no momento de sua execução. A diferença de *status* na subsunção do ideal da política, imaginado no momento de sua formulação, à sua concretização prática, quando da sua implementação, é aspecto real e incontroverso.

Nesse sentido a ideia da avaliação como instrumento de correção de rota deve ser substituída pela noção de avaliação como *policy learning*: o aprendizado na implementação de uma política pública. A própria ideia da rota como trajetória pré-concebida deve dar lugar à constante reformulação – no limite a reversão ou substituição da política. A implementação e avaliação de políticas devem ser entendidas como testes de modelos causais sujeitos à corroboração ou ao abandono.¹³⁹

A fase da implementação resulta claramente de um processo interativo onde coexistem várias instâncias e concorrem inúmeras realidades práticas, exigindo constante adaptação da política inicialmente formulada. Tal aspecto exige,

¹³⁸ CAVALCANTI, Paula Arcoverde, Op. cit. p. 226.

¹³⁹ MELO, Marcus André B.; SILVA, Pedro L. B. Op. cit. p.11.

obviamente, que os agentes envolvidos além de poder atuar (margem da discricionariedade) estejam preparados para esta missão.

Se é verdadeiro que o processo de gestação de políticas públicas não é realizada por agentes isolados, mas sim pela confluência de agentes, formações e contextos¹⁴⁰, é igualmente correto que os formuladores não são capazes de estabelecer uma política pública rígida desde cima. Isso nos exige uma análise mais detida do papel de coordenação entre os diferentes atores presentes em cada situação, especialmente quando o foco é promover uma metodologia mais democrática. Aspecto que é melhor tratado pelo modelo *bottom up*.

Os servidores públicos exercem mais influência sobre a gestão de alternativas e sobre o processo de implementação de políticas do que com relação ao processo de formulação da agenda governamental. A pesquisa de Kingdom atribui esse fato, em parte, a forte hierarquia organizacional que favorece um modelo centralizador de agenda-setting. A formulação da agenda parte da cúpula organizacional, perpassando os diversos níveis hierárquicos, nos quais os servidores – principalmente os de linha -, concentram-se mais na proposição de soluções e alternativas e na administração das políticas já existentes do que na sua formulação. Um secretário executivo, nomeado para um ministério, por exemplo, ocupa a posição de grande influência na formulação da agenda, mas consulta os funcionários de carreira com relação as alternativas disponíveis a uma política e solicita apoio para elaborar uma proposta de ação, uma vez que os burocratas de carreiras são especialistas nos meandros técnicos e administrativos daquele ministério. Muitos funcionários públicos, por outro lado, desenvolvem as próprias propostas e esperam por uma oportunidade de apresentá-las.¹⁴¹

Por outro lado, as políticas públicas não devem ser constituídas apenas de baixo para cima, sustentando-se em argumentos associados ao caráter democrático das decisões tomadas. Sua força encontra-se, justamente, quando formulada simultaneamente de baixo e de cima.

Destaca-se, nesta acepção, o papel dos agentes públicos como mediadores dos anseios sociais e dos interesses políticos expostos pela cúpula. São estes atores que detêm o papel de intermediário e ponto de contato entre as instâncias, portanto. Este potencial, porém, tem sido pouco explorado.

¹⁴⁰ MARQUES, Eduardo. Op. cit. p. 34.

¹⁴¹ CAPELLA, Ana Claudia N. Op. cit. p. 103-104.

Acreditamos que a formulação de política pública por técnicos competentes, responsáveis e atentos ao contexto econômico, político, social e cultural envolvido, somada à elaboração e à divulgação prévia do projeto respectivo, com informações adequadas, de fácil compreensão e que demonstre claramente os conceitos, objetivos, metas, resultados esperados, bem como a forma de acompanhamento e avaliação da referida pública, poderá chamar mais facilmente a atenção dos cidadãos.

Porém, esta atenção somente se transformará interesse pessoal, resgate da confiança nos assuntos políticos e, conseqüente, empoderamento, se estiver associado à uma implementação da política pública fiel aos ideais que justificaram a sua criação e adaptada à realidade social subjacente. O cidadão necessita de atos concretos para voltar a acreditar e interessar-se pela política.

Os implementadores, portanto, são também decisores. A discricionariedade pode alterar substancialmente o escopo dos benefícios, a elegibilidade dos beneficiários, assim como o padrão e os tempos de atendimento. Se por um lado esses elementos demonstram a importância dessas burocracias, evidenciam também a existência de novos conflitos em níveis diversos de chefia, usuários de serviços e políticas e burocratas de nível de rua.¹⁴²

A posição institucional ocupada pelos agentes públicos e técnicos jurídicos na conformação de políticas públicas é privilegiada, portanto. Posição que deve ser explorada como insumo importante na captação dos interesses da sociedade e na concretização de políticas públicas voltadas a tornar eficaz e efetivo o princípio da dignidade humana no dia a dia de todos cidadãos.

Os agentes públicos, enquanto executores, devem ser competentes, estar envolvidos politicamente com a ação estatal e estreitamente vinculados ao processo de formulação da política que aplicam. Eles fazem a ligação entre o que se imaginou da política (formulação) e o que esta política se configura na prática (implementação).

Por outro lado, uma maior aproximação entre os cidadãos e Estado, na medida em que os agentes públicos os mantêm informados sobre *o que, o porquê, o como, o quando e o onde* de cada política pública, desenvolve segurança e confiança, além de permitir maior controle das ações estatais pela sociedade civil.

¹⁴² MARQUES, Eduardo. Op. cit. p. 34.

Repensar as instituições públicas neste contexto promove avanço democrático e estimula a realização de novos estudos e ações inovadoras pelos próprios agentes públicos.

Assim, admitindo que numa política pública eficaz e efetiva as etapas de formulação e implementação encontram-se umbilicalmente ligadas e interferem diretamente na fase de avaliação, a necessidade de se estabelecer um fio condutor que permeie todo o processo de conformação se mostra essencial. Esta iniciativa traz uniformidade e garante que os agentes envolvidos atuarão seguindo as mesmas diretrizes que embasaram a elaboração da política, ainda, que adaptações sejam necessárias.

Nesse contexto, a definição de premissas metodológicas básicas que direcionem o desenvolvimento de uma política pública melhora o acompanhamento das políticas públicas pelo Estado, facilita o trabalho dos agentes profissionais envolvidos,¹⁴³ agiliza a correção de rumos, além de possibilitar a atualização da política pública quando houver alteração do contexto social, naturalmente transitório.

A metodologia de um processo de políticas públicas, entretanto, não pode ser rígida. Acreditamos, inclusive, que este ideal é utópico em face da amplitude de possibilidades que compõem o universo das políticas públicas.

O processo de conformação das políticas públicas necessita de certa flexibilidade até para permitir alterações em seu curso. E esta flexibilidade, como veremos mais adiante, poderá ser obtida a partir da utilização do direito e da possibilidade de seleção dos instrumentos normativos.

Desde este ponto de vista, o direito poderia ser metaforicamente descrito como uma caixa de ferramentas que executa tarefas meio conectadas a certos objetivos de forma mais ou menos eficaz, sendo o grau de eficácia, em parte, em função da adequação do meio escolhido. Também tem relação da perspectiva do direito como ferramenta – e sua eficácia – os atributos de flexibilidade, revisibilidade, adaptabilidade, coordenação entre os atores, calibragem e margem de manobra para experimentação e aprendizagem com que as políticas públicas são estruturadas.¹⁴⁴

¹⁴³ Os agentes podem ser integrantes do serviço público ou colaboradores privados, desde que tenham expertise em determinada temática que envolve a política pública.

¹⁴⁴ COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo sobre o Programa Bolsa Família em SCHÁPIRO, Mário G.; TRUBEK, David M. (Org). **Direito e desenvolvimento: um diálogo entre os Brics**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 107.

É fato que qualquer metodologia de políticas públicas deve possuir atributos de ajuste, adaptação e flexibilidade.¹⁴⁵ Todas as etapas de seu processo de conformação devem permitir que as pessoas envolvidas possam realizar experimentos e incorporar aprendizados a fim de garantir que uma política pública, ainda que já estabelecida, permaneça retratando o contexto social que a circunda.

A doutrina jurídica brasileira, ao tratar da discricionariedade, parece estar mais preocupada com a busca do que são, intrinsecamente atos vinculados e atos discricionários, ou com o delineamento de critérios para disciplinar a liberdade de escolha do agente público e, por isso, menos engajada em ajudá-lo a tomar a melhor decisão dados os constrangimentos reais que a realidade impõe. Como resultado, o binômio “pode/não pode” prevalece, em suma, sobre a discussão de “como se pode” alcançar objetivos da administração pública.¹⁴⁶

Vale lembrar que, no capítulo inicial, optamos por um conceito amplo de políticas públicas. Não limitada às políticas sociais, mas tendo seu fundamento no modo de ser e atuar do Estado. Assim, o espaço de aplicação das premissas que serão aqui apresentadas é bastante diversificado o que impõe flexibilidade para ser factível.

Antes, porém, de elencarmos as premissas metodológicas que trabalharemos no contexto das políticas públicas, três importantes observações devem ser feitas.

Primeiro, as premissas que serão expostas não estão vinculadas às etapas específicas do processo de conformação, ultrapassando a ideia de segmentação em fases. Segundo, a diretriz que nos guia não é a exigência de aplicação obrigatória, concomitante e integral de todas as premissas, mas sua adequação conforme o caso e a política pública envolvida. Terceiro, trata-se apenas de uma proposta inicial, admitindo a inserção de novas premissas com o avanço nos estudos e análise dos dados concretos obtidos de políticas públicas que já estejam implementadas.

Seguindo esta linha de raciocínio, propomos dez premissas metodológicas com o objetivo de imaginar o processo de conformação de políticas públicas como instrumento que promove e concretiza o empoderamento e efetiva direitos. São elas:

¹⁴⁵ COUTINHO, Diogo R. Op. cit. p. 188.

¹⁴⁶ *Idem*.

1) planificação das diretrizes; 2) definição prévia dos objetivos, metas e resultados a serem alcançados; 3) designação de equipe multidisciplinar de elaboração, acompanhamento e avaliação; 4) elaboração e adaptação contextualizada; 5) previsão de mecanismos de adaptação e correção de rumos; 6) publicação periódica de relatórios de acompanhamento; 7) definição prévia das instâncias de controle e avaliação; 8) transparência e disponibilização de informação em quantidade e qualidade adequada; 9) abertura ampla de espaços de participação para os atores diretamente envolvidos; 10) desvinculação da política pública com o governo/governante que a elaborou/implementou.

Como se vê, optamos por apresentar premissas básicas em forma de diretrizes. Acreditamos que isto facilita a compreensão da nossa proposta de estudo e, por outro lado, incentiva a imaginação de novas perspectivas.

No que se refere à necessidade de planificação das diretrizes que envolve a política pública, entendemos que é plenamente “possível controlar as políticas públicas, relativamente a sua procedimentalização e ao próprio conteúdo da decisão adotada pelo agente público”.¹⁴⁷ Controlar no sentido de prever e não de controle a fim de tornar o processo imutável.

A planificação das políticas públicas é possível e extremamente aconselhável quando a intenção é reconstruir a confiança dos cidadãos no Estado e nas suas instituições. A previsibilidade sobre as etapas de um procedimento induz segurança e tranquilidade, resgatando a capacidade de participação efetiva.

Assim, o Estado deve especificar, de forma geral, os programas/projetos básicos das políticas públicas. Não se faz necessária uma previsão completa e pormenorizada de todas as etapas e procedimentos. Exige-se, no mínimo, a definição do curso de ação que será seguido a partir de uma seleção de temas e objetivos.¹⁴⁸

Insere-se, neste contexto, as ciências jurídicas e sua relação com as políticas públicas. Já tratamos deste aspecto no capítulo primeiro, oportunidade em que afirmamos que o direito é elemento intrínseco à dinâmica das políticas públicas,

¹⁴⁷ OHWEILER, Leonel. Op. cit. p. 271.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 20-21.

responsável por inserir racionalidade na relação entre os diversos institutos de uma ação pública.

É verdade que o direito tem o poder de estruturar previamente todo o procedimento relativo a uma política pública, desde a sua elaboração até a fase de avaliação dos resultados. Papel que se concretiza através da normatização inerente a este campo do conhecimento.

Aceitamos, ainda, que ele, enquanto regra, pode obrigar a quem opera a justificar e motivar as decisões de prioridades, de seleção de meios, de formulação de planos de execução, de alocação de recursos e de outras medidas consideradas de interesse público.¹⁴⁹ Sob este aspecto, o direito torna perene as intenções do Estado relativamente à determinada política pública e delimita o que é o interesse público neste campo.

O direito detém a responsabilidade, ainda, de prever ou não as formas como se dará a participação dos cidadãos neste processo. Define, portanto, a capacidade de empoderamento possível, provendo ou não as políticas públicas de mecanismos de participação, consulta, colaboração e decisão conjunta.

Assim, no contexto da planificação, o direito pode e deve ser visto como mecanismo de disciplina, procedimentalização e de regulação das políticas públicas e da participação substantiva que lhe é inerente, bem como da mobilização de atores organizados na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, então faz sentido que isso seja mais tematizado por juristas, acadêmicos ou práticos.¹⁵⁰

Adotamos aqui a tese defendida por Diogo Coutinho¹⁵¹, que classifica o papel do direito nas políticas públicas sob três perspectivas: 1) direito como moldura; 2) direito como vocalizador de demandas; e 3) direito como ferramenta.

O direito se apresenta como moldura quando especifica as metas e objetivos de uma política pública. Assume a função de vocalizador de demanda na medida em que exige que todas as decisões sejam devidamente fundamentadas, “por meio de

¹⁴⁹ COUTINHO, Diogo R. Op. cit. p. 184.

¹⁵⁰ *Idem*.

¹⁵¹ COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo sobre o Programa Bolsa Família em SCHAPIRO, Mário G.; TRUBEK, David M. (Org). **Direito e desenvolvimento: um diálogo entre os Brics**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 107.

uma argumentação coerente e constante de documentos sujeitos ao escrutínio do público”¹⁵². Por fim, “afirmar o direito como ferramenta é uma forma de sublinhar, desde a ótica jurista, a seleção dos meios a serem empregados para perseguir os objetivos predefinidos”.¹⁵³

Ao aceitarmos que direito e normatização são faces do mesmo fenômeno e que as políticas públicas são, obrigatoriamente, corporificadas em diversos instrumentos normativos, admitimos a planificação como etapa necessária.

Neste contexto, enxergar o direito como uma moldura de políticas públicas sugere, em primeiro lugar, que se reconheça que o arcabouço jurídico seja capaz de delimitar e institucionalizar metas ou “pontos de chegada” dessas políticas. O direito, especialmente se entendido como produção legislativa (em duas diferentes modalidades), nesse sentido, formaliza, ainda que de forma genérica e sem especificação de meios, objetivos que devem ser perseguidos programaticamente por dada ação de política pública.¹⁵⁴

Se partimos da necessidade de planificação obrigatória de toda política pública, seja ela nacional ou local, a norma que a corporifica será o seu instrumento mais importante. Será a espinha dorsal da política, tendo como principais funções: demonstrar as intenções do Estado e o caminho que será seguido até a sua concretização, guiar os aplicadores da lei (executores e juristas) e, ainda, apresentar, claramente, à sociedade os objetivos, metas e resultados esperados.

E, sendo esta norma responsável por delinear toda a estrutura de uma política pública, deve ser elaborada por técnicos competentes e especializados em produção normativa, com a finalidade de garantir que os resultados pretendidos sejam concretizados. Essa ideia busca garantir que a norma retrate fielmente as intenções dos agentes envolvidos na sua elaboração e as condições do contexto que a rodeia.

De todo o exposto, notamos que é de extrema importância que a equipe envolvida na construção do processo de políticas públicas contenha obrigatoriamente profissionais oriundos das ciências jurídicas. E, mais, que a equipe responsável pelo delineamento da política seja interdisciplinar e contenha, pelo menos, um integrante com experiência em legística.

¹⁵² *Ibidem*, p. 105.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 107.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 101.

A legística é área do conhecimento jurídico que surgiu da necessidade de se produzir uma legislação mais eficaz, no sentido de estar disponível e atuante para a produção de efeitos. Tem em si o desafio de compatibilizar o direito codificado com os reclames da sociedade, buscando concretizar a ideia da lei como instrumento de consecução de mudanças sociais.¹⁵⁵

A planificação das políticas públicas, especificamente no caso do Brasil, entretanto, ainda não tem sido a regra, apesar de termos algumas boas experiências. Citemos como exemplo de uma excelente experiência a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.¹⁵⁶

Acreditamos, entretanto, que o caminho devia ser inverso e a planificação das políticas públicas deve ser regra. O direito deve ser utilizado como insumo na construção de políticas públicas claramente delineadas, mas não engessadas. E a planificação é um excelente instrumento na consecução deste objetivo.

seja porque os objetivos da política pública raramente são especificados em minucia pelo legislador, seja porque há caminhos alternativos e diferentes para alcançá-los, seja porque políticas públicas estão a todo tempo em processo de adaptação, ajustes e avaliações, é necessário, enfim, que administradores e gestores públicos possam contar com um arcabouço jurídico minimamente flexível, que permita experimentações, revisões e a incorporação de aprendizados, além de assegurar prestação de contas e controle democrático.¹⁵⁷

Vale ressaltar que apesar da planificação ser exceção, a normatização das políticas públicas no Brasil não é escassa. Muito pelo contrário. Normalmente coexistem, numa mesma política pública, inúmeros instrumentos legais, as vezes até conflitantes, especialmente se esta política envolve mais de um ente da federação.

O que ainda não é uma prática comum é delinear todo o contexto de uma política pública por meio de uma norma prévia. Melhor explicando: uma norma geral que especifique as diretrizes básicas de cada política, a fim de servir de norte à

¹⁵⁵ SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 9, p. 7-34, 2007, p. 7.

¹⁵⁶ O Programa Bolsa Família é estruturado por um amplo feixe de normas, sendo a Lei n. 10.836, de 2004, apenas umas das principais.

¹⁵⁷ COUTINHO, Diogo R. Op. cit. p. 188.

especificação dos detalhes envolvidos e guiar todos os agentes responsáveis pela sua execução.

Tal medida, provavelmente, diminuiria a quantidade de normas conflitantes relativas a uma mesma política pública. Lembremo-nos que o controle de sua execução se encontra nas mãos de inúmeros atores, diferentes decisores e elaboradores de políticas públicas nos entes federados e no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Ademais, a implementação das políticas públicas não pode se desviar desmotivadamente das trajetórias previstas e das razões que justificaram a sua criação, sob pena de total perda de efetividade.

O conceito de redes de implementação é particularmente apropriado para capturar o fato de que as políticas públicas são implementadas fundamentalmente através de redes de agentes públicos e, cada vez mais frequentemente, também por agentes não-governamentais. A implementação quase nunca está a cargo de um agente apenas e não ocorre no âmbito de uma organização apenas, mas de um campo interorganizacional.¹⁵⁸

Neste contexto, os agentes responsáveis por concretizar as políticas públicas, desde a sua implementação até a sua avaliação, devem estar atentos e são limitados ao atendimento dos objetivos, das metas e dos resultados que direcionam uma política pública. E a forma de tornar visível tais dados é por meio da planificação.

Aspectos como elaboração participativa de projeto básico, estipulando os objetivos e regras gerais que nortearão a implementação, desenvolvimento, e avaliação de cada política pública; designação prévia de equipe multidisciplinar, com competência específica na área que envolve a política para acompanhar todo o seu desenvolvimento e realizar a interface entre o Estado e a sociedade; descrição dos indicadores adequados que serão utilizados para avaliar a política; definição da metodologia de análise atenta ao contexto social que envolve os destinatários da ação estatal; previsão de instrumentos de avaliação e correção de rumos; entre outros, são instrumentos que devem ser descritos no normativo específico de cada política.

¹⁵⁸ MELO, Marcus André B.; SILVA, Pedro L. B. Op. cit. p.12.

Para as várias áreas de atuação do Poder Público há necessidade de fixação de uma rota estatal a fim de especificar, na prática, qual os limites do interesse público. Assim, ao estabelecer os princípios e programas normativos relativos a uma política pública, o Estado deixa claro o caminho a ser seguido no desenvolvimento das atividades públicas. Esta sistemática vincula o legislador infra legal e o agente público, obrigando-os a seguir as diretrizes previamente traçadas.

Nesse sentido, o direito, ao planificar, de um modo que lhe é próprio, um programa de ação governamental ou política pública, obriga o aplicador e o intérprete da norma, tornando-a vinculante e, portanto, distinguindo-a de meras intenções, ou diretrizes.¹⁵⁹

Esta norma impõe o irrestrito cumprimento de seus termos não apenas por parte do Poder Executivo, enquanto instância executora das políticas públicas, mas também a todos os demais poderes do Estado. Pode se tornar, inclusive, um obstáculo ao ativismo judicial em matéria de políticas públicas, hoje tão corriqueiro no Brasil.

Este assunto, por permitir e exigir amplas dilações, não será aprofundado neste momento. Resta-nos dizer apenas que o direito pode transformar objetivos politicamente definidos em “direitos subjetivos”, que podem ser invocados pelos cidadãos perante a Administração Pública e o Poder Judiciário¹⁶⁰, servindo, ainda, de parâmetro a atuação deste.

Assim, uma vez delimitados numa regra as diretrizes e procedimentos afetos à determinada política pública, as decisões judiciais terão que obedecer às disposições legais. A normatização prévia da política pública serviria de norte ao Poder Judiciário no momento de decidir casos concretos. A este caberia tão somente analisar, de forma objetiva, os parâmetros utilizados pelo Poder Executivo na definição daquele programa governamental.

Avançando na discussão a que nos propomos, um dos aspectos que merece destaque no contexto da necessidade de planificação é a obrigatoriedade da previsão dos objetivos, metas e resultados pretendidos.

¹⁵⁹ COUTINHO, Diogo R. Op. cit. p. 101.

¹⁶⁰ *Idem*.

Dada a sua importância na promoção de empoderamento via processo de conformação das políticas públicas, optamos por eleger este aspecto – necessidade da definição dos objetivos, metas e resultados - como premissa metodológica específica, independente da premissa que aduz sobre a necessidade de planificação, ainda que a ela esteja diretamente associada.

A especificação das metas, objetivos e resultados de uma política pública, por refletir, ainda que de forma sucinta, a intenção do Estado na temática envolvida, tem o poder de contextualizar a atuação estatal e fundamentar a sua escolha (material, espacial, temporal, etc.) perante a sociedade.

Acreditamos que uma política pública de excelência corresponde ao curso de ação de fluxos de informação relacionados com um objetivo político definido de forma democrática, que são desenvolvidos pelo setor público com a participação dos atores envolvidos e, cujas diretrizes estão claramente definidas.

Nesse contexto, a previsão legal a respeito das metas, objetivos e resultados esperados vincula o poder público, mas acima de tudo informa a sociedade quanto às intenções e compromissos assumidos pelo Estado.

Conforme já afirmamos no capítulo segundo deste trabalho, uma política pública de qualidade deve superar a ideia de mero procedimento burocrático e resgatar a atenção e o interesse dos cidadãos para a coisa pública. Deve incluir orientações ou conteúdos, instrumentos ou mecanismos, definições ou modificações institucionais e a previsão de resultados.¹⁶¹

A planificação, neste sentido, apresenta concretamente à sociedade as ideias e projetos que o Estado pretende desenvolver para determinada política pública. Pode ainda descrever o modo como isso será feito e o papel de cada um dos atores neste processo. Por outro lado, deixa claro o compromisso do governo com os cidadãos naquela área de atuação.

Recordemo-nos que empoderamento e participação social estão intrinsecamente relacionados com conhecimento e emoção, dentre outros aspectos. Ninguém pode envolver-se com uma política pública e, conseqüentemente, interessar-

¹⁶¹ LAHERA, Eugenio. Op. cit. p. 8.

se por ela se não a conhece. E conhecê-la pressupõe a disponibilização de informação ampla sobre todos os seus aspectos.

Voltaremos a esta perspectiva quando formos analisar a premissa metodológica referente a necessidade de transparência e informação em quantidade e qualidade adequada. Neste momento cabe ressaltar apenas que o restabelecimento da confiança dos cidadãos no Estado e a rearticulação da participação social na vida política, por meio da utilização do processo de conformação de políticas públicas, passa necessariamente pelo conhecimento das intenções do Estado.

Outra premissa metodológica que entendemos essencial à utilização do processo de conformação como instrumento de rearticulação da relação entre Estado e sociedade é designação de equipe multidisciplinar para executar as tarefas elaboração, acompanhamento e avaliação da política pública.

A convergência de profissionais oriundos de diversas áreas de conhecimento no processo de conformação de políticas públicas está diretamente relacionada à interdisciplinaridade que envolve o assunto. Por outro lado, permite que a análise crítica e a contextualização social tão necessárias se perfectibilizem de uma maneira mais eficaz e efetiva.

Uma análise interdisciplinar se faz necessária basicamente por que o processo de conformação de políticas públicas exige um aprofundamento teórico e prático que envolve diversas áreas do conhecimento, bem como o envolvimento de todos os atores sociais envolvidos.

E, com a finalidade de garantir que a política pública reflita a realidade social, cultural, política e econômica que pretende alterar, a equipe responsável pela elaboração e avaliação deve ser composta por profissionais e especialistas com expertise em todos os campos teóricos relacionados com a temática.

Profissionais tecnicamente qualificados, sejam integrantes da administração pública ou captados na iniciativa privada, têm a capacidade de decifrar a realidade social e traduzi-la em planos ou programas de governos mais factíveis, além de permitir a convergência dos diversos focos que existem sobre o mesmo fato social.

Questões como a análise criteriosa dos destinatários da política pública, especialmente quanto à existência de grupos que necessitam de ações estatais direcionadas a fim de garantir sua inserção em igualdade de condições, exige uma visão interdisciplinar.

A este respeito, acreditamos que grupos historicamente discriminados, como negros, imigrantes, mulheres, entre outros, devem ter seu contexto social criteriosamente analisado e inserido no âmbito de cada política pública e não apenas tratados por meio de ações afirmativas isoladas. Para isso, é necessário que profissionais especializados nestas temáticas se envolvam diretamente nas discussões sobre política pública de saúde, de trânsito ou de emprego, por exemplo. Nos parece claro, sob esta ótica, que a saúde e o papel da mulher no mercado de trabalho pressupõe particularidades – genéticas, psicológicas e anatômicas - que não podem ser tratadas de forma genérica.

Ainda neste tópico, destacamos que a equipe responsável por cada política pública deve ser previamente designada. Sua escolha deve ser fundamentada e dada ampla publicidade e divulgação. Com isso garantimos que a sociedade tenha conhecimento sobre os profissionais responsáveis pelo processo de desenvolvimento de cada política e possa posicionar-se de forma crítica sobre sua competência e qualificação.

Vivemos um momento, em que as principais instâncias estratégicas dos governos, responsáveis pela elaboração e implementação das políticas públicas são preenchidas ao alvedrio dos administradores públicos, resultado de alianças partidárias e olvidando, muitas vezes, a questão da eficiência.¹⁶² Nos parece claro que o processo de conformação deve ser consolidado em práticas que objetivem desconstruir estas estruturas patrimonialistas e efetivar transformação social.

E, para que isso ocorra, a sociedade deve acompanhar a evolução das políticas públicas, bem como conhecer os especialistas e agentes públicos responsáveis por elaborá-las e acompanhá-las. A abertura de tais espaços proporciona e amplia o controle social, instituindo o exercício de uma prática política mais dialógica.

¹⁶² *Ibidem*, p. 287.

Construir políticas públicas a partir de estruturas patrimonialistas de dominação traz como consequência um planejamento administrativo marcado pela pessoalidade e incapaz de desenvolver processos sérios, e não populistas, de inclusão. É importante, desta feita, que o processo de construção de políticas públicas passe por um modo-de-ser mais dialógico e não fundado em estruturas concentradas como via de regra ocorre. Por óbvio que um dos principais articuladores na construção de políticas públicas continua sendo o Poder Executivo, mas a abertura dialógica é crucial para aumentar o nível de legitimidade de tais ações administrativas.¹⁶³

Esta constatação, por si, justifica a necessidade de ampla divulgação dos nomes dos integrantes das equipes responsáveis pela elaboração, acompanhamento e avaliação de cada política pública, informando a qualificação técnica de cada agente participante.

Avançamos ainda mais nesta proposta ao defendemos que o ideal seria que a equipe inicialmente designada para elaborar determinada política acompanhasse todo o seu processo de conformação, do início ao fim. Isso garantiria a uniformidade e o direcionamento da política em todo o seu desenvolvimento.

Sabemos, entretanto, que este ideal é de difícil concretização, especialmente, tendo em vista o grande espaço de tempo que uma política pública leva para se concretizar. Casos em que a substituição de membros no curso do processo é natural e bastante comum.

Destacando a importância da existência de especialistas e agentes públicos vinculados ao processo de evolução das políticas públicas, Eugenio Lahera apresenta uma proposta: a criação de uma nova espécie de profissional, o analista de políticas públicas.¹⁶⁴

Ao analista de políticas públicas incumbiria a tarefa de atuar de forma semelhante a um advogado argumentando a favor da política implementada. Suas principais capacidades seriam, portanto, examinar criticamente os pressupostos, produzir e avaliar provas e buscar o fundamento que justifique a política. Ou seja, este profissional seria a ponte de comunicação entre o Estado e a sociedade: com clareza de propósitos, lógica e precisão.

¹⁶³ OHWEILER, Leonel. Op. cit. p. 285.

¹⁶⁴ LAHERA, Eugenio. Op. cit. p. 22.

Na mesma linha, Maria Paula Dallari Bucci propõe a criação do que seria o analista jurídico de políticas públicas, um profissional que opera uma caixa de ferramentas jurídicas. A ele caberia a tarefa de sistematizar a análise, segundo determinadas categorias, que iria identificar repetições históricas, semelhanças e dessemelhanças nos arranjos observados, extraindo conclusões a respeito dos processos decisórios e suas componentes jurídicas.¹⁶⁵

Os profissionais descritos coincidem na ideia de que se faz necessário a existência de um profissional que centralize as informações a respeito de cada política pública. Eugenio Lahera dá maior importância a capacidade do analista de políticas públicas de fazer uma análise crítica dos elementos que interferem na conformação da ação governamental. Já para Maria Paula Dallaria Bucci o destaque do analista jurídico deve ser sua atribuição de sistematizar as informações e os dados prévios que envolvem a temática.

Não acreditamos que o processo de conformação de políticas públicas possa ser desenvolvido sob a coordenação de apenas um agente. Por isso elegemos como premissa metodológica a designação de equipe multidisciplinar para realizar, além das tarefas descritas pelos autores – sistematizar informações prévias e analisá-las criticamente –, a atribuição de acompanhar todo o processo de conformação de uma política pública.

A amplitude de campos teóricos que envolvem as políticas públicas e a interdisciplinaridade que lhe é inerente advogam fortemente contra a ideia de que apenas um profissional possa cumprir, com eficiência, esta missão. Ademais, é extremamente importante a troca de experiências e a apresentação de pontos de vista diferentes, especialmente na fase de elaboração da política.

Apesar disso, a existência de um analista de políticas públicas - ou analista jurídico de políticas públicas -, membro integrante do Poder Executivo, poderia ser excelente opção, enquanto profissional responsável pela organização e centralização dos trabalhos da equipe. Este agente público exerceria suas funções juntamente com uma equipe multidisciplinar e poderia ser o ponto de contato entre ela e o Governo.

¹⁶⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. Op. cit. p. 258.

O analista de política pública seria designado no início do processo de conformação, ainda na fase de elaboração, e estaria presente até, no mínimo, a implantação efetiva da política e a coleta de resultados. Ele – ou eles, pois poderia ser designado mais de um analista, de acordo com a amplitude do programa envolvido – traduziria, de forma prática, o caráter de continuidade da política.

A grande vantagem deste acompanhamento é centralização das informações, que facilitaria a manutenção dos objetivos que justificaram a implantação da política pública. O analista, ao direcionar e organizar os trabalhos da equipe, garantiria que política pública permanecesse retratando a realidade social que sua elaboração buscou alterar, ainda que para isso seja necessário adaptação ou correção de rumos.

Igualmente, o analista de política pública seria o ponto de contato entre a sociedade e o Governo. Do ponto de vista dos cidadãos, este agente tornaria o processo de conformação da política pública mais concreto e real, um instrumento a mais na busca pela diminuição do distanciamento existente entre o cidadão e a política.

A tradicional Teoria dos Órgãos Públicos pensou a estrutura administrativa a partir da concepção napoleônica de Administração Pública, dotada de características como hierarquia, centralização e abstração. A estruturação hierárquica da Administração Pública, muito embora não deva ser desconsiderada, determinou um isolamento das esferas administrativas, por vezes no plano interno, mas principalmente em relação aos cidadãos. Construir políticas públicas exige a superação da vetusta dicotomização Estado-Sociedade Civil, com todas as dificuldades para bem especificar o termo sociedade civil.¹⁶⁶

Intrinsecamente vinculada à premissa anterior, exige-se que a política pública seja imaginada e implementada em completa e total vinculação ao contexto social, político, econômico e cultural em que será inserida. Esta premissa induz que a equipe responsável pela elaboração, implementação e avaliação de cada política pública esteja atenta a todas as condicionantes que compõem o plano fático envolvido.

Devemos romper com “a ideia de políticas públicas como processos burocráticos e lineares, desvinculados dos processos políticos”¹⁶⁷ e focar na realidade

¹⁶⁶ OHWEILER, Leonel. Op. cit. p. 286-287.

¹⁶⁷ SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003, p.17.

social para imaginarmos a consecução prática deste instituto. A política pública deve sempre estar vinculada à busca por efetivação de direitos e à garantia de uma vida digna. E, para alcançar este objetivo, seu processo deve ter como base sólida o contexto ao qual se direciona.

En definitiva, si hablamos de lo que es la política social su estudio debe tener presente diversas perspectivas. Una visión economicista de la política social resulta a todas luces insuficiente para comprender el alcance de su repercusión debido a su complejidad. Su estudio no puede separarse del examen de la sociedad como un todo, como un conjunto de variados aspectos culturales, económicos y políticos que se entrelazan y que configuran una determinada estructura social. En su diseño deben estar presentes no sólo criterios económicos sino también otros aspectos básicos como la transformación de las instituciones elementales: la familia y el trabajo; o la posición social de las mujeres y la forma de proveer los cuidados; o los cambios en la desigualdad y las divisiones de clase y de estatus; o los demográficos, o la movilidad social, para citar los más significativos. Todo ello nos lleva a considerar su vinculación con ese ház de relaciones sociales que constituyen la vida social y, por ello, su valoración o su análisis no puede escapar de los juicios de valor.¹⁶⁸

Por outro lado, essa obrigatoriedade de contextualização da política deve ser observada não apenas na sua fase de elaboração, mas em toda a sua existência. O objetivo é garantir que, enquanto vigente, a política pública concretize as metas, objetivos e resultados a que se propôs.

É fato que as condições sociais, econômicas e políticas estão em constante alteração. Esta modificação de *status quo* tem se efetivado de forma cada vez mais célere, em especial no mundo globalizado em que vivemos. Essa realidade exige que as políticas públicas estejam submetidas a um atento acompanhamento, permitindo adaptação e correção de rumos, quando necessários.

A própria implementação de uma política pública promove alterações no contexto social em vigor, seja para corrigir uma desigualdade social, combater a fome, fortalecer a segurança pública em determinada localidade, ou qualquer outra ação. Depois de atingida determinada meta do programa, por exemplo, a política pública deve avançar na consecução de seu objetivo, exigindo que suas bases sejam atualizadas.

¹⁶⁸ MONTAGUT, Teresa. Repensando la política social. Documentacion Social. **Revista de estudios Sociales y Sociología aplicada**.154. 2009, p. 13-23, p. 22-23.

Neste caminho, suas metas, objetivos e resultados devem ser repensados e reprogramados, garantindo a continuidade do progresso até então alcançado. Esta análise envolve, inclusive, verificar se é caso de extinção da própria política e a elaboração de um novo programa.

Em decorrência, a gestão pública tem que desenvolver aproximações com o processo de tomada de decisões com o objetivo de reconhecer que os critérios de aplicação da política pública não podem ser imutáveis, mas devem perseguir valores e objetivos claros. E o processo de conformação deve ser dotado de mecanismos que permitam a sua adaptação.

Seguindo na linha de que o conhecimento é um dos mais importantes instrumentos na reconstrução da relação entre o Estado e os cidadãos, passaremos a elencar três premissas que estimulam abertura ampla do processo de conformação de políticas públicas à participação e ao controle social. São elas: transparência e disponibilização de informação em quantidade e qualidade adequada, publicação periódica de relatórios de acompanhamento e definição prévia das instâncias de controle e avaliação.

A transparência pressupõe que todos os aspectos relevantes da política pública sejam amplamente divulgados. Acreditamos que todo o processo de conformação deve estar acessível aos cidadãos que deverão conhecer *o que, como e o porquê* que envolve a política.

O Estado deve disponibilizar as informações em quantidade e qualidade adequada, ou seja, de forma que ela possa ser absorvida por todos aqueles que tiverem interesse, independente de condição social ou cultural. A linguagem deve ser clara e objetiva e o conteúdo deve ser de fácil acesso. Imaginamos, a propósito, a disponibilização de um site na internet onde se concentrem todas as informações sobre as políticas públicas em curso.¹⁶⁹

¹⁶⁹ A ideia é seguir a mesma ideia do Portal da Transparência do Governo Federal brasileiro, uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão vinculado a Presidência da República do Brasil, lançada em novembro de 2004, para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. O seu objetivo é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar. Neste programa todas as informações são disponibilizadas no site <http://www.portaldatransparencia.gov.br>. Desde a sua implantação, o Portal da Transparência tem conquistado um volume crescente de cidadãos que o acessam. Dia após dia, aumenta o número de dados disponibilizados por essa inovadora ferramenta de transparência pública.

Seguindo a ideia de que “o modo de ser das políticas públicas não está na materialização dos planos de governo, mas em construir espaços comunitários constitucionalmente democráticos, formal e substancialmente”¹⁷⁰, até a disponibilização de informações deve ser concretizada a fim de promover empoderamento. O acesso a dados, estatísticas e documentos de forma descontextualizada com os objetivos da política ou numa linguagem ou formatação confusa pode gerar efeito inverso e afastar ainda mais os cidadãos.

Aspectos como a divulgação dos motivos que justificaram a opção por determinada política pública em dado momento e espaço, a publicidade sobre os membros que integram a equipe técnica responsável e a publicação periódica de relatórios de acompanhamento e resultados devem se tornar práticas cotidianas. Atitudes como estas promovem e resgatam a segurança e a confiança nas instituições públicas envolvidas.

Ademais, se a política pública é desenvolvida com a utilização indicadores confiáveis e permeada de ampla transparência, este processo poderá favorecer o despertar do interesse (ou mera curiosidade) de alguns cidadãos envolvidos na temática, mas que se encontram alijados da sociedade civil. Estes, uma vez interessados, passarão a acompanhar o processo de implementação, atentos aos relatórios periódicos de avaliação da política pública e demais aspectos que rodeiam o assunto.

O Estado, assim, utilizaria, efetivamente, o processo de conformação de uma política pública como instrumento que leva os cidadãos para uma instância de automização, na qual eles possam acontecer como cidadãos, com os outros cidadãos e na sociedade democrática.¹⁷¹ Acreditamos que as políticas públicas de excelência têm características que favorecem uma maior discussão política e, para isso, a transparência e disponibilização de informações são essenciais.

Nesse contexto, a divulgação de estimativa de custos e alternativas de financiamento, os fatores e indicadores de avaliação da relação custo X benefício

Face a esses crescimentos, o Portal vem logrando êxito em diversos concursos, tendo sido agraciado com alguns importantes prêmios e reconhecimentos nacionais e internacionais.

¹⁷⁰ OHWEILER, Leonel. Op. cit. p. 284.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 270.

social, bem como a apresentação do porquê aquele benefício social, comparativamente ao de outras políticas, é mais relevante, promovem a ideia que defendemos. Destaque especial à publicização dos indicadores utilizados na construção de cada política pública e na justificação das escolhas governamentais.

Lembremo-nos que, no contexto econômico em que vivemos e diante da limitação dos recursos públicos, cabe ao Estado optar, entre tantas ações possíveis e necessárias à concretização da dignidade humana, qual problema será politizado. Ou seja, decidir “de que forma uma questão tão específica se torna importante em um determinado momento, chamando a atenção do governo e passando a integrar a sua agenda”.¹⁷²

Esta opção política exige que o governo analise e pondere diversos aspectos e que, posteriormente, os apresente de forma clara à sociedade. O Estado tem o dever de prestar contas de suas ações. Isto, no campo das políticas públicas, exige a apresentação de uma fundamentação clara e objetiva, embasada por dados e informações honestos e confiáveis, a respeito do motivo que o levou a selecionar determinada política pública frente aos demais programas, num dado momento e ocasião.

Aduzimos ser importantíssimo, ainda, a definição e a previsão legal das instituições que serão responsáveis pela avaliação da pública, bem como o sistema de avaliação funcionará, na prática. Por esse motivo, elegemos este aspecto como premissa metodológica essencial na configuração de um processo de conformação de políticas públicas que promova mais igualdade e participação.

O controle social, entendido como a capacidade de o cidadão monitorar, fiscalizar, avaliar, interferir na gestão estatal, é assunto recorrente no âmbito das políticas públicas e merece atenção redobrada quando envolve a pretensão de promover empoderamento.

De nada adianta a disponibilização de informação e a garantia de transparência se o processo de conformação não estiver dotado de instâncias que analisem, controlem e avaliem, de forma eficaz e independente, a política pública e os resultados

¹⁷² CAPELLA, Ana Claudia N. Op. cit. p. 87.

obtidos. Este aspecto é essencial, inclusive, ao próprio avanço da política implementada, bem como para que se possa visualizar e realizar as adaptações em seu curso.

Por outro lado, é insuficiente a previsão de instâncias controladoras, quando elas são desconhecidas ou inacessíveis aos cidadãos. É essencial que a sociedade participe, exercendo seu papel e concretizando o controle social. Os cidadãos, por sua vez, devem estar preparados para fazer bom uso destas instituições a fim de garantir o curso correto do programa.

A abertura de espaços de participação a todos os atores diretamente envolvidos com a temática da política pública respectiva é outro requisito imprescindível na configuração de um processo de conformação voltado a resgatar a dimensão política do Estado. A construção de espaços institucionais onde se efetive uma participação qualitativa da sociedade desconstrói a ideia de que a política é questão estatal exclusiva.

Sobre este tema, Marco Aurélio Nogueira, analisando o caso brasileiro recente, aponta-o, a partir da perspectiva da política, como uma aposta na possibilidade de um diálogo construtivo entre os indivíduos. Assim, ele distingue a política dos políticos, da política dos técnicos e da política dos cidadãos.¹⁷³

Segundo o autor, a política dos políticos caracteriza-se por ser universal e permanente. A política dos técnicos, por sua vez, funda-se na racionalização crescente da alocação dos recursos que invadem o espaço da política. E, a política dos cidadãos, contrapondo-se às duas anteriores, sustenta-se na prevalência do debate público e na participação da comunidade. A combinação das três seria a receita perfeita.

Nogueira faz esta análise com foco não na gestão do Estado, mas na própria vida societária. Busca enfatizar que os cidadãos devem estar preparados para a participação. Ressalva que, nesse caso, seria estratégica a educação dos cidadãos para valorizar o diálogo e a busca do consenso como meio de resolução de conflitos e como organização de vida.

¹⁷³ NOGUEIRA, Marco A. **Em defesa da política**. São Paulo: Ed. Senac, 2001.

Nesse contexto, a participação, enquanto dependente da interação entre o Estado e os agentes presentes na sociedade, em ambientes institucionais específicos, deve impactar objetivamente nos resultados dos conflitos, nas estratégias dos atores e na própria produção da política pública envolvida¹⁷⁴. E, sob esta perspectiva deve ser concretizada cotidianamente.

No capítulo segundo deste trabalho abordamos este tema com a amplitude necessária a sustentar a tese de que uma política pública para ser não apenas eficaz, mas também efetiva, deve ser vista e concretizada como meio de favorecer a legitimidade democrática. Esta perspectiva exige, nos dias atuais, não apenas que os cidadãos sejam ouvidos, mas, acima de tudo que sua contribuição seja verdadeiramente utilizada como insumo na construção dos programas governamentais.

Em outros termos, assim como os padrões clássicos de relação entre Estado e sociedade civil sofrem mudanças, também se altera a condição de os sujeitos coletivos definirem-se e agirem pautados pelos padrões normativos envolvidos na cidadania. E isso por vários fatores. Em primeiro lugar, a própria pulverização dos espaços de construção dessa identidade denominada “cidadão”, não mais referida, como anteriormente, única e exclusivamente ao Estado; em segundo lugar, porque atualmente ela implica a reconstrução de redes associativas sob novas condições de igualdade, justiça e liberdade, sendo que os sujeitos coletivos tendem a pautar sua prática por interesses particularistas; em terceiro lugar, porque, em sociedades como a brasileira, as determinações ditadas pelos constrangimentos de ordem econômica não só tendem a agravar a pulverização e a fragmentação social – mesmo com a tendência à queda da desigualdade social, como vem ocorrendo nos anos mais recentes – e, portanto, a diferenciação social, o que dificulta a criação de novas redes associativas, a par de se agravar a segmentação entre os “incluídos”, ou passíveis de o serem, e os “excluídos”, conforme analisa Fiori (1993, p. 127-193), sem qualquer alternativa de inserção social sustentável a curto, médio e longo prazos, que não seja por meio da ação estatal.¹⁷⁵

Neste contexto, todas as etapas que constituem o amplo processo de conformação de cada política pública devem ser desenvolvidas tendo por base esta ideia: promover a participação materialmente qualificada de todos os cidadãos. Melhor explicando, deve propiciar envolvimento e não apenas participação, procedimentalmente considerada.

¹⁷⁴ MARQUES, Eduardo. Op. cit. p.38.

¹⁷⁵ COHN, Amélia. Op. cit. p. 12.

Para isso, há de ser constantemente problematizado o papel a ser desenvolvido pelo Estado e, em especial, pela Administração Pública, exigindo-se a adoção de novos princípios na relação com os cidadãos, tais como solidariedade e tolerância.¹⁷⁶ Deve-se, ainda, desenvolver a efetivação de uma política pública como meio de incrementar a parceria entre Estado e sociedade civil e cujo processo seja baseado na criticidade, objetividade, transparência e dinamismo.

Por fim, destacamos a necessidade de desvinculação do processo de produção das políticas públicas do governo/governante que a elaborou/implementou como premissa inegociável. Este aspecto deve direcionar todos os atos praticados no curso do processo, sob pena de termos uma enorme confusão entre os espaços político e eleitoral.

É normal e corriqueiro que partidos políticos e candidatos a cargos públicos promovem suas ideias e garantam seus votos apresentando propostas de políticas públicas que visam a atender os anseios da maioria da sociedade. As políticas defendidas por cada partido podem determinar o sucesso ou derrota numa eleição, o que não garante, entretanto, a concretização da promessa feita.

Processos eleitorais são verdadeiras disputas nas quais se define qual proposta de política pública é melhor ou qual a ideia convence a maioria dos eleitores. A relação entre disputa eleitoral e produção de políticas públicas é intrínseca, especialmente aos olhos dos cidadãos que, comumente, se identificam mais com as “promessas eleitorais” do que com os próprios candidatos.

Assim, as políticas públicas construídas e/ou desenvolvidas como plataforma eleitoral tendem a se vincular diretamente ao partido ou candidato que a defendeu, criando uma possível associação e/ou dependência, especialmente entre os cidadãos menos empoderados.

Apesar de entendermos que “ciclo político eleitoral influencia a formulação e implementação de políticas públicas”¹⁷⁷, este ponto deve ser tematizado a fim de evitar que políticas públicas sejam utilizadas apenas como forma de angariar votos. Política

¹⁷⁶ OHWEILER, Leonel. Op. cit. p. 270.

¹⁷⁷ BORGES, André. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, no. 24, mai-ago 2010, p. 120-157, p. 133.

pública não pode e não deve estar vinculada a nomes e sobrenomes, mas à necessidade real da sociedade. Deve objetivar, única e exclusivamente, garantir melhor condição de vida aos cidadãos.

Neste trabalho defendemos que o processo de conformação de políticas públicas deve ser utilizado com meio de promover empoderamento, mas para isso é necessário que os cidadãos percebam a política pública de forma independente e desvinculada dos governantes. Caso contrário, será estabelecida uma legião de seguidores de um mito, enquanto personificação indevida de uma política pública bem implementada.

Melhor explicando, a vinculação irrestrita de um governante ou partido político a determinada política pública de sucesso escraviza politicamente os cidadãos que obtiveram ganhos sociais decorrentes daquele programa. Ocorre exatamente o contrário do que defendemos neste trabalho.

O interesse pessoal atraído pela política pública ao invés de promover empoderamento, limita o aprendizado político ao encerrá-lo na simpatia de determinado agente político. E, uma vez criado vínculo afetivo ou de gratidão, o empoderamento encontrará um obstáculo difícil de ser superado.

Com mais facilidade o conhecimento cederá a emoção, o avanço político estará interrompido e permaneceremos presos a discussões limitadas a argumentos que enaltecem aspectos pessoais dos governantes, como sua bondade ou simpatia.

Práticas como a planificação da política a longo prazo, permitindo sua visualização para além do mandato de seus formuladores, é medida que, de certa forma, promove a desvinculação entre a política pública e o agente político.

Além de permitir a continuidade do programa, minimizando interrupções desnecessárias de programas governamentais que estejam atingindo seus objetivos, a previsibilidade das etapas a serem seguidas pelo sucessor facilita a transição eleitoral e impede que a cada novo ciclo político as políticas sejam desconstruídas ou modificadas apenas visando atender critérios de maximização eleitoral.

Ainda quanto à necessidade de desvinculação da política pública de seus formuladores, se faz igualmente relevante a garantia de autonomia dos agentes

implementadores das políticas públicas. Dessa forma, a equipe responsável pela elaboração, acompanhamento e execução das políticas públicas deve ser composta por especialistas competentes, escolhidos por critérios meritórios. Esses agentes que compõem o alto escalão não podem estar pessoalmente vinculados ou dependentes do governo.

Quanto menor o grau de institucionalização da burocracia e da política pública, e quanto maior a politização das nomeações dos cargos de alto e médio escalão, tanto mais provável será verificarmos a prevalência da lógica da maximização eleitoral, sendo o oposto verdadeiro para burocracias insuladas da competição política. Burocracias mais fortes e insuladas serão encontradas naqueles casos onde a contratação e a ascensão dos funcionários na organização se realizam com base no mérito e no tempo de serviço; além disso, parte significativa dos cargos do topo da hierarquia são reservados para preenchimento por funcionários de carreira, garantindo a coesão interna e a autonomia relativa do corpo burocrático.¹⁷⁸

Acreditamos que a estratégia de nomeações de cargos burocráticos adotada pelo chefe do Executivo é de extrema importância para garantir (ou não) a racionalidade e a consistência interna do aparato burocrático.¹⁷⁹ O sucesso ou insucesso na concretização da agenda de políticas governamentais está diretamente relacionado a este aspecto.

A difusão de práticas que promovam o empoderamento e não a escravidão política e eleitoral dos cidadãos, com a finalidade de garantir impessoalidade e evitar manobras eleitorais futuras, transformam as políticas públicas em instrumento poderoso na reconstrução do espaço de discussão política.

As políticas públicas devem ser absorvidas pela sociedade como dever do Estado e não como favor de determinado agente político. Elas devem buscar refundar a ação administrativa a partir de um modo de ser republicano, com a finalidade de diminuir os espaços propícios para práticas patrimonialistas.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 134.

¹⁷⁹ *Idem*.

4 VISIBILIZANDO A TEORIA: O EXEMPLO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Como forma de tornar mais factível a proposta teórica apresentada no presente trabalho, analisaremos o Programa Bolsa Família a partir de uma perspectiva ampla no que diz respeito, especialmente, à sua capacidade de rearticular o Estado e a sociedade, reaproximando o cidadão da esfera pública e reconstruindo seu interesse por assuntos políticos.

O programa se insere facilmente no conceito por nós formulado, ainda no capítulo primeiro, enquanto processo que direciona o agir do governo e a atuação da administração pública na área do combate à pobreza. Esta “coincidência” nos permite avançar na análise a que nos propomos e visualizar concretamente se as premissas metodológicas por nós apresentadas foram utilizadas, ainda que parcialmente, no processo de conformação desta política pública. E, ainda, se tais aspectos interferiram direta ou indiretamente no incremento da participação política dos seus beneficiários.

Elegemos o Programa Bolsa Família para fins de alcançar este intento por se tratar de programa que, apesar de ter como alvo principal o combate à pobreza, possui igualmente efeitos e condicionantes importantes para uma série de transformações sem as quais a promessa de um país moderno e democrático não poderia ser cumprida¹⁸⁰:

seus impactos atingem não apenas a camada pobre e menos favorecida da população em geral, mas mais precisamente as relações de gênero e suas consequências tais como a estrutura familiar, o escasso horizonte educacional dos filhos, os déficits nutricionais das crianças e a inclusão cívico-política dos beneficiários. Efeitos consideráveis, sem dúvida, em um país dito desenvolvido, moderno e democrático, mas que convive com extrema desigualdade econômica e social, exclusão política, preconceito regional, racial e de gênero, e violação sistemática de direitos humanos, ou seja, a realidade de milhões de brasileiros que ainda estão “completamente fora das heranças mais básicas da civilização”.¹⁸¹

¹⁸⁰ MELO, Rúion. Resenha de Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania, de Walquiria Leão Rego e Alessandro Pinzani. **Cadernos de Filosofia Alemã: Crítica e Modernidade**, Brasil, v. 19, n. 1, p. 213-221, out. 2014. ISSN 2318-9800. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/filosofiaalema/article/view/85605/88380>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 216.

Este programa proporciona, portanto, uma abordagem teórica a partir da sua promessa de autonomia, individual e coletiva, que a nossa atual constituição pressupõe existir, mas que efetivamente não é real.¹⁸² Pressupõe uma reflexão a respeito de como a autonomia individual se encontra interligada com as condições reais de vida de cada pessoa.

Por outro lado, programas como o Bolsa Família chamam a atenção sobre como os contextos materiais vigentes em determinada sociedade interferem na elaboração e condução das políticas públicas. Na etapa construtiva, tais aspectos são (ou pelo menos deveriam ser) utilizados como parâmetros de partida. Igualmente devem nortear a previsão do objetivo final, ainda que em caráter genérico. Na etapa conclusiva, os mesmos elementos constituirão indicadores do sucesso ou insucesso da empreitada.

Acreditamos que um programa como o Bolsa Família se insere justamente nesse contexto. “Seu efeito primário, além de garantir a subsistência imediata, é o de fornecer uma base material necessária para que os indivíduos possam desenvolver-se em direção a uma maior autonomia”¹⁸³, fazendo acontecer espaços de sentido democrático.

Nesse sentido, a análise de seu processo de conformação, a partir de uma perspectiva crítica, visibilizará aspectos que podem ser utilizados como elementos importantes na elaboração de outras políticas públicas cujo intento seja, além de efetivar direitos, promover empoderamento.

A ideia que nos move é ultrapassar a análise desta política pública apenas quanto ao ganho obtido no que se refere ao combate à pobreza. Este resultado extremamente positivo já foi, e ainda tem sido, objeto de inúmeras pesquisas. O reconhecimento do sucesso do Programa Bolsa Família, em curso há mais de uma década, foi atestado em várias avaliações.¹⁸⁴

¹⁸² REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 55-56.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 55.

¹⁸⁴ Para maior aprofundamento: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo, Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Disponível em:

O foco será identificar se houve, além de avanço nas condições materiais da população envolvida, melhoria no acesso à dignidade humana dos cidadãos mais vulneráveis à fome na sociedade brasileira, fortalecimento da cidadania e incremento da participação política dos beneficiários envolvidos. E, ainda, verificar qual a influência do processo de conformação do Bolsa Família neste resultado.

Verificaremos a existência de instrumentos e mecanismos no Programa Bolsa Família que se identifiquem com as premissas metodológicas expostas no capítulo anterior. Por meio desta sistemática buscamos testar a viabilidade prática da teoria que apresentamos.

Todavia, devemos fazer a seguinte advertência: o presente trabalho não sistematiza e nem sequer utiliza dados empíricos. Esta ressalva se faz importante a fim de recortar o campo teórico no qual se desenvolverá a análise do referido programa.

Inicialmente, faz-se necessário delimitarmos, ainda que sucintamente, as bases desta política pública que ganhou destaque mundial¹⁸⁵, tendo em vista, especialmente, sua estratégia de desenvolvimento que objetiva a inclusão social. A face mais visível e divulgada deste programa refere-se à sua capacidade de retirar da extrema pobreza¹⁸⁶ milhares de pessoas desde a sua instituição, mas não se limita apenas a este aspecto.

*El Bolsa-Familia tiene um doble objetivo: a) reducir la pobreza y la desigualdade actuales, atraves de la entrega de transferências monetárias directas a famílias pobres, y b) reducir la pobreza y la desigualdad futuras, al proporcionar incentivos y condiciones para que se lleven a cabo inversiones em capital humano por las famílias, y al facilitar la ligazón entre las famílias beneficiarias y los servicios sociales complementários que pueden ayudarlas a invertir y a superar la pobreza, em el futuro.*¹⁸⁷

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf>. Acesso em: 23 Nov. 2015.

¹⁸⁵ Notícia publicada em <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/11/bolsa-familia-recebe-premio-internacional-por-desempenho-extraordinario>>. Acesso em: 19 Nov. 2015.

¹⁸⁶ Pessoa em extrema pobreza é aquela que recebe o equivalente a US\$ 2 dólares por dia, segundo classificação do Banco Mundial.

¹⁸⁷ DRAIBE. Sônia Miriam. Brasil: Bolsa-escola y Bolsa-familia in COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando (Org.). **Transferencias com corresponsabilidad. Uma mirada latino-americana**. México: Flacso, 2006, p. 137-178.

É fato que o Programa Bolsa Família, instituído pela Lei nº 10.823, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro do mesmo ano, é o maior programa destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades (*conditional cash transfer*) do mundo. Os números que o envolvem confirmam esta afirmação¹⁸⁸.

Somente para se ter ideia, no mês junho de 2015, o programa beneficiou 13.782.217 famílias e o valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou a cifra de R\$ 2.247.275.686,00.¹⁸⁹ Entretanto, a forma como foram articuladas as diretrizes, metas e objetivos do programa e a sua forma de execução é o que realmente demonstra o grande avanço que esta política pública tem representado no contexto social, político, econômico e cultural brasileiro.

A combinação configurada entre a transferência de renda e as condicionalidades institucionalizadas pelo Bolsa Família concretiza grande inovação no campo das políticas públicas. Resultado de um processo de conformação bem construído, que objetiva simultaneamente o atingimento de metas, diretas e indiretas, a serem concretizadas a longo e a curto prazo, o programa traz consigo a proposta de um futuro melhor a partir da interrelação entre elementos como: focalização objetiva, enfoque de gênero, estabelecimentos de condicionantes voltadas ao desenvolvimento da escolaridade, nutrição e condições de saúde dos beneficiários.

Resumindo, o programa funda-se em três eixos: 1) complemento de renda; 2) acesso a direitos; e 3) articulação com outras ações. Visa, respectivamente, aliviar imediatamente a pobreza, oferecer condições para as futuras gerações quebrarem o ciclo da pobreza e estimular o desenvolvimento das famílias, contribuindo para elas superarem a situação de vulnerabilidade.

Apesar da amplitude de enfoques possíveis, o Programa Bolsa Família é mais popularmente conhecido e discutido no que se refere a sua natureza econômica de *cash transfer*. A transferência de renda surge, entretanto, não apenas com a função de garantir a subsistência imediata dos beneficiários, mas, principalmente “de fornecer

¹⁸⁸ COUTINHO, Diogo. Op. Cit. p. 97.

¹⁸⁹ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação de Gestão da Informação. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#>>. Acesso em: 19 Nov. 2015.

uma base material necessária para que os indivíduos possam desenvolver-se em direção a uma maior autonomia”.¹⁹⁰ Este será o foco do nosso estudo neste momento.

Luciana da Silva Alcantara, analisando o Programa Bolsa Família a partir da perspectiva exposta na obra *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*¹⁹¹, faz uma excelente abordagem sobre este aspecto.

O PBF, como sinalizam os autores, transfere a responsabilidade de atenuação da pobreza à esfera governamental, saindo do campo da caridade pessoal para a esfera da responsabilidade institucional. Conduz à cidadania substantiva ao reconhecer a dívida social para com os beneficiários do Programa. Difere do assistencialismo tradicional ao assegurar regularmente o atendimento de necessidades básicas, sem as quais qualquer direito à cidadania não pode ser consolidado. Exige, ainda, condicionalidades a serem cumpridas, a exemplo da contrapartida da frequência escolar, incentivando a redução do trabalho infantil, a repetência e a baixa escolaridade nas famílias beneficiadas, fatores que repercutem na pobreza geracional. Os autores sinalizam, ainda, que a transferência de dinheiro aumenta a responsabilidade individual e confere uma autonomia mínima, antes desconhecida pelas mães beneficiárias.¹⁹²

O processo decisório do Bolsa Família inicia-se ainda em 2003, quando o então Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, instaurou dois novos ministérios: o Ministério da Assistência Promoção Social – MAPS e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA, ambos vinculados diretamente à Presidência da República. Ao MAPS cabia coordenar, articular e avaliar os programas sociais do Governo Federal. Ao MESA, por sua vez, era atribuída a responsabilidade pela formulação e coordenação da implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o objetivo de combater a fome em todo o território nacional.¹⁹³

Com o lançamento do Programa Fome Zero, do qual o Bolsa Família passou a ser integrante posteriormente, as discussões sobre as políticas sociais brasileiras

¹⁹⁰ REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 69.

¹⁹¹ *Idem*.

¹⁹² ALCANTARA, Luciana da Silva. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 103, p. 1008-1009, Dec. 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010311042014000401008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 Nov. 2015.

¹⁹³ ANDRADE, Fábio Pereira de; SILVA, Fernanda Lima. **A formulação do Programa Bolsa Família: uma revisão crítica acerca do papel da burocracia**. Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspUBLICAS/encontrosinternacionais/pdf-st09-trab-aceito-0435-11.pdf>>. Acesso em: 23 Nov. 2015.

tomaram conta da mídia¹⁹⁴ e da sociedade em geral. A estratégia inicial do governo era a erradicação da extrema pobreza e a conquista de cidadania pela população mais vulnerável à fome, assegurando o direito humano à alimentação adequada e priorizando as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos.¹⁹⁵

As diretrizes básicas do Fome Zero eram as seguintes: 1) superar a fragmentação e superposição de esforços na área de políticas sociais; 2) inserir um enfoque intersetorial para a formulação e implantação das políticas; 3) fortalecer a participação da sociedade civil organizada; e 4) conjugar esforços e recursos com os demais entes da federação, visando aumentar a eficiência e eficácia dos recursos.¹⁹⁶

O Programa Fome Zero, entretanto, obteve pouco êxito, não tendo conseguido estabelecer a coordenação entre o conjunto de programas que pretendia articular. Em meio a inúmeras discussões, com destaque à questão das superposições e fragmentações da políticas social brasileira, concluiu-se que era necessário a integração dos programas de transferência de renda. O Bolsa Família nasceu então com este objetivo.

Esta fase de concepção do programa foi resumido com precisão por Fabio Pereira de Andrade e Fernanda Lima e Silva, no artigo *A formulação do Programa Bolsa Família: uma revisão crítica do papel da burocracia*:

A partir da reunião de 12 de junho foi constituído um Grupo de Trabalho Executivo com especialistas de diversos órgãos governamentais, que tinha a responsabilidade de consolidar uma proposta final de unificação dos programas de transferência de renda até o dia 28 de julho. Para viabilizar a consecução deste objetivo, o grupo subdividiu-se em quatro: Grupo Técnico, com a responsabilidade de debater o desenho do programa e sua estratégia de implementação, Grupo do Cadastro, focado nos elementos operacionais e tecnológicos do cadastramento, Grupo de Legislação, com a atribuição de analisar o arcabouço legal dos programas em execução e propor sugestões jurídicas para a unificação, e Grupo de Orçamento, que lidaria com as questões de alocação dos recursos orçamentários. Ao final deste período, foram realizadas reuniões de apresentação da proposta com o presidente e com os ministros e representantes dos órgãos envolvidos no Grupo de Trabalho Executivo e do MF, MME, SG, SECOM, CEF e SE. Neste momento, embora ainda existissem divergências quanto à proposta apresentada, elas

¹⁹⁴ “A mídia é uma categoria de atores relevante nas democracias contemporâneas, pelo seu papel difusor de informações, as quais são importantes para a manutenção da própria democracia. A mídia também exerce papel de controle sobre a esfera política e a atuação da administração pública, realizando jornalismo investigativo, denunciando corrupção e apontando as melhores práticas.” Em: SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceito, esquemas de análises e casos práticos**. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 111.

¹⁹⁵ DRAIBE, Sônia Miriam. Op. Cit. p. 51.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 51.

não se concentravam mais em seus aspectos estruturantes, nem levantavam questionamentos sobre a orientação para a unificação, o que demonstrou que o debate anterior entre a proposta do MESA e do GT já havia sido eliminado. Em agosto foram realizadas várias reuniões técnicas e, no dia 27 deste mês, foi finalizada a última versão da proposta de unificação dos programas de transferência de renda com condicionalidades. Suas características principais eram a unificação dos critérios de seleção, dos benefícios e das contrapartidas das famílias, a participação comunitária e controle social e a coordenação intergovernamental para sua implementação. No fim, os programas unificados seriam o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação, o Auxílio Gás e o PETI e o anúncio oficial do desenho do novo programa foi agendado para setembro. Ademais, entre agosto e setembro de 2003, planejou-se a realização de ações de divulgação e debate com entes federados e atores da sociedade civil para pactuação do desenho final do programa.

Por fim, o GT encerrou seu trabalho em outubro de 2003, resultando na unificação de quatro programas de transferência de renda existentes previamente no governo federal - o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação - e no lançamento, em 20 de outubro, de um novo programa de transferência de renda, o Bolsa Família, instituído pela Lei nº 10.836. O novo programa seria inicialmente vinculado a uma nova secretaria, vinculada diretamente à Presidência, e, a partir de janeiro de 2004, alocado no recém-criado Ministério do Desenvolvimento Institucional, que agregava as estruturas institucionais da Secretaria do Bolsa família, MESA e MAPS.¹⁹⁷

Nesse contexto dá-se o surgimento do Programa Bolsa Família, com a missão originária de acabar, ou pelo menos minimizar, a fragmentação das políticas sociais brasileiras e combater a pobreza e a desigualdade. Em decorrência, o Bolsa Família traz consigo a integração dos programas de transferência de renda, no âmbito de um único órgão, vinculado diretamente à Presidência da República, buscando aprimorar a gestão e a eficiência dos programas sociais.

A partir deste relato, visualiza-se que o processo decisório do Bolsa Família foi responsável por definir, com clareza, o objetivo central da política pública: combater a pobreza e a desigualdade através da unificação de alguns programas sociais existentes. A fase de politização da questão foi decidida no âmbito do Poder Executivo, mas contou com a contribuição, direta e indireta, de diversos atores.

A presença de atores em uma arena varia em função de quão diretos são os resultados, da probabilidade de efeitos positivos e negativos das políticas públicas sobre suas atividades, da presença do ator na área de aplicação da política, bem como da acessibilidade aos processos decisórios e/ou de sua implementação.¹⁹⁸ No Bolsa família, ao que tudo indica, a politização da questão obteve bastante força a partir de

¹⁹⁷ ANDRADE. Fábio Pereira de; SILVA, Fernanda Lima. Op. Cit.

¹⁹⁸ SECCHI. Leonardo. Op. cit, p. 101.

um interesse direto do Chefe do Poder Executivo, tendo ele participado ativamente da etapa na formação da agenda.

Igualmente, destacamos a participação dos representantes dos ministérios com atribuições afins, que influenciaram diretamente as discussões iniciais. A sociedade¹⁹⁹ teve importante atuação, em especial os eleitores do então presidente, ainda que como força de pressão indireta.

Atualmente, o programa se encontra sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Este órgão surgiu da fusão do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA, do Ministério da Assistência Social – MAS e da Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome possui uma ampla gama de atribuições relacionadas ao combate à pobreza, em especial da pobreza extrema. Coordena o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), dá suporte ao funcionamento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), faz a coordenação das ações intersetoriais de superação da pobreza extrema, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria. É também responsável pela gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), do Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza (FNCP).²⁰⁰

A operacionalização do Bolsa Família é descentralizada, sendo este um dos grande destaques do programa. A gestão é compartilhada tanto em termos federativos ou verticais quanto em termos horizontais. União, Estados, Distrito Federal e Municípios atuam paralelamente e contam com o apoio de diversos órgãos de nível federal.²⁰¹

Cabe aos Ministérios da Educação e Saúde, por exemplo, o acompanhamento e fiscalização das condicionalidades. Esta também é uma atribuição dos Estados,

¹⁹⁹ Segundo Leonardo Secchi (Op. Cit. P. 115), também chamados de *policytakers*, os destinatários das políticas públicas são os indivíduos, grupos e organizações para os quais a política foi elaborada. Geralmente são rotulados como uma categoria passiva de atores, ou seja, uma categoria que mais recebe influência do que provoca no processo de elaboração de políticas públicas.

²⁰⁰ Disponível em: <<http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/institucional>>. Acesso em: 24 Nov. 2015.

²⁰¹ COUTINHO, Diogo. Op. Cit. p. 98.

Distrito Federal e Municípios, no “bojo de uma interação federativa para a divisão de tarefas”²⁰².

Esse modelo de organização, denominado por alguns de tipologia de redes²⁰³, tem ganhado espaço no âmbito das políticas públicas, tendo em vista dois fenômenos recorrentes nas sociedades latino-americanas e, portanto, também no Brasil: a descentralização e a democratização política.²⁰⁴

A multiplicidade de atores sociais influenciando o processo político, seja na decisão, execução ou controle de ações públicas, sinaliza para o florescimento de uma sociedade policêntrica, na qual se organizam distintos núcleos articuladores, que, por sua vez, tendem a alterar os nexos verticais entre estado e sociedade, baseados na regulação e subordinação, em direção as relações mais horizontais e que privilegiam a diversidade e o diálogo.²⁰⁵

Nesse contexto, Castells chega a formular a proposta de um estado-rede, para designar o formato atual das políticas públicas, cuja estrutura e funcionamento administrativo assumem as características de subsidiariedade, flexibilidade, coordenação, participação cidadã, transparência, modernização tecnológica, profissionalização dos atores e retroalimentação e aprendizagem constantes.²⁰⁶ Alguns destes aspectos foram utilizados como base da proposta que apresentamos neste trabalho.

A formação de redes é fenômeno recente e sua definição ainda é tema de muitos debates. Para fins do nosso estudo, utilizaremos o conceito proposto por Maria do Carmo Brant de Carvalho: “uma teia de vínculos, relações e ações entre indivíduos

²⁰² Ibidem, p. 98.

²⁰³ TEIXEIRA, Solange Maria; PEREIRA, Karine Yanne de Lima. “Redes e Intersetorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social”. In: **Textos e Contextos**, v. 12, n. 1, jan./jun. 2013, p.114-127.

²⁰⁴ TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. O desafio da gestão das redes políticas. In: **Congreso Internacional del Clad sobre la reforma del estado y de la administracion publica**, 7, Lisboa, Portugal, 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043204.pdf>>. Acesso em: 24 Nov. 2015.

²⁰⁵ *Idem*.

²⁰⁶ CASTELLS, Manuel. Hacia el Estado red? – globalizacion económica y instituciones políticas em la era de la informacion. In: **Seminário Internacional Sociedade e a reforma do Estado**, Brasil: São Paulo. 26-28 de março. Disponível em: <http://agenda-egobierno.morelos.gob.mx/CGGD/index_htm_files/Estado%20Red.pdf>. Acesso em: 24 Nov. 2015.

e organizações, que se tecem ou se dissolvem continuamente em todos os campos de vida cotidiana, no mundo dos negócios, na vida política e entre elas”.²⁰⁷

O Programa Bolsa Família se insere nesta discussão na medida em que concretiza o compartilhamento de recursos, práticas e saberes entre as instituições, buscando maximizar a efetividade de suas ações e alcançar a eficácia e eficiência das ações.²⁰⁸ Permite, neste caminho, o fortalecimento da participação dos mais diversos atores. Por outro lado, vincula-se diretamente à premissa metodológica referentes à necessidade de vinculação ao contexto social, político, econômico e cultural.

Conforme já afirmamos anteriormente, viemos de uma cultura onde as políticas públicas eram gestadas dentro dos gabinetes no interior da Administração Pública e muitas vezes externavam descompasso com a realidade dos seus destinatários. Onde os agentes políticos e especialistas mantinham o monopólio da discussão, com argumentos técnicos e indicadores, na maioria das vezes, limitados a questões orçamentárias e interesses pessoais.

Nesta sistemática, a grande maioria dos cidadãos, assim como dos agentes públicos responsáveis pela execução diária das ações governamentais, conhece e recebe as políticas públicas por meio de leis, decretos, regulamentos e uma infinidade de portarias, instruções normativas, ordens de serviço. A eles não é dada a oportunidade de interferir, ainda que indiretamente, na elaboração das políticas públicas, tão somente executá-las.

Sacrifica-se, portanto, a valiosa contribuição dos cidadãos e futuros beneficiários, bem como a experiência prática dos agentes públicos. Tais requisitos são de extrema importância para a aprendizagem institucional. Em sentido contrário, a ação em rede remete a uma interação de pessoas, de instituições, de famílias, municípios e de estados mobilizados coletivamente em torno de uma ideia. Seria como uma espécie de construção social que depende da sensibilização e da organização

²⁰⁷ CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. A ação em rede na implementação de políticas e programas sociais públicos. **Informacion del Tercer Setor**, abril, 2003. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/14347-A-acao-em-rede-na-implementacao-de-politicas-e-programas-sociais-publicos.html>>. Acesso em: 24 Nov. 2015.

²⁰⁸ TEIXEIRA, Solange Maria; PEREIRA, Karine Yanne de Lima. Op. Cit. p. 118.

coletiva dos atores sociais em torno de um objetivo em comum, que melhor seria viabilizado através da parceria.²⁰⁹

A descentralização concretizada pelo Bolsa Família, com a organização e divisão de tarefas entre os diversos entes da federação, vai ao encontro desta tradição.

No âmbito do programa, cabe aos Estados, entre outras atribuições: constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito estadual; promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera estadual; promover ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais; disponibilizar apoio técnico-institucional aos Municípios; disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde, na esfera estadual; apoiar e estimular o cadastramento pelos Municípios; estimular os Municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta dos programas sociais complementares; promover, em articulação com a União e os Municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.²¹⁰

Por sua vez, encontra-se sob a responsabilidade dos Municípios: designar área responsável pelas ações de gestão e execução do Programa Bolsa Família e pela articulação intersetorial das áreas, entre outras, de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes; proceder à inscrição das famílias pobres do Município no Cadastro Único do Governo Federal; promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera municipal; disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e de saúde, na esfera municipal; garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa; constituir órgão de controle social; estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta

²⁰⁹ JUNQUEIRA. Luciano Peters. **Descentralização, intersectorialidade e rede como estratégias de gestão da cidade**. Revista FEA – PUC-SP, São Paulo, v. 1, p.57-72, nov. 1999.

²¹⁰ Conforme artigo 13 do Decreto nº 5.209, de 11 de setembro de 2004.

de programas sociais complementares; e, promover, em articulação com a União e os Estados, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.²¹¹

Percebe-se que a atuação de Estados e Municípios possuem três importantes aspectos que impactam na “humanização” do programação: 1) proximidade com a realidade fática diária dos beneficiários; 2) troca de experiência real, pois está mais perto do fatos que envolvem a execução do programa; 3) permitem a contribuição direta dos beneficiários e dos agentes públicos envolvidos. Tais elementos tornam o Programa Bolsa Família o que melhor capta a realidade dos seus destinatários.

Permite, mais facilmente, que a política pública reflita o contexto material vigente e assuma a função de uma prática social e educativa que proporcione a inclusão de todos os cidadãos na discussão política. Este efeito decorre, em grande medida, da proximidade entre o Poder Público a sociedade, especialmente através dos Municípios.

Outro aspecto extremamente relevante, ainda sob esta análise, é o incentivo e melhoria nos mecanismos de controle social. O próprio artigo 11, do Decreto nº 5.209, de 11 de setembro de 2004, declara que a execução e gestão descentralizada do programa deve se dar por meio da conjugação de esforços entre os entes federados. Deve, ainda, observar a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

A preocupação com o aperfeiçoamento do controle social num contexto de um processo de conformação de políticas públicas voltado a promover participação e empoderamento encontra-se presente no Bolsa Família. Visualiza-se facilmente a intenção de Poder Público em incentivar a aproximação dos cidadãos da política pública.

Acreditando que a capacidade de uma pessoa depende de vários fatores, entre os quais se incluem suas características pessoais e os arranjos sociais postos à sua disposição para desenvolvê-las²¹², a lei instituidora do Bolsa Família, em diversos momentos, cria ou permite que se criem mecanismos de abertura de diálogo entre a

²¹¹ Conforme artigo 14 do Decreto nº 5.209, de 11 de setembro de 2004.

²¹² NUSSBAUM, M. C.; SEN, A. **La calidad de vida**. México: Fondo de Cultura Economica, 1994, p. 318-349.

sociedade e os agentes responsáveis pela elaboração, execução e avaliação do programa.

Deve-se lembrar que as instâncias responsáveis pelo controle social do programa foram criadas no âmbito dos Municípios, entes federativos que, pelo menos teoricamente, estão mais próximos da realidade local. Presume-se que a ideia é de que os cidadãos estariam mais à vontade atuando num órgão de controle social que se estabeleceu em proximidade ao seu dia a dia.

Em oportunidade anterior dissemos que de nada adianta a disponibilização de informação e a garantia de transparência se o processo de conformação não estiver dotado de instâncias que analisem, controlem e avaliem, de forma eficaz e independente, a política pública e os resultados obtidos. Este aspecto é essencial, inclusive, ao próprio avanço da política implementada, bem como para que se possa visualizar e realizar as adaptações em seu curso.

Por outro lado, é insuficiente a previsão de instâncias controladoras, quando elas são desconhecidas ou inacessíveis aos cidadãos. É essencial que a sociedade participe, exercendo seu papel e concretizando o controle social. Os cidadãos, por sua vez, devem estar preparados para fazer bom uso destas instituições a fim de garantir o curso correto do programa.

Neste ponto, portanto, o Programa Bolsa Família parece ter acertado, uma vez que proporcionou um espaço onde a reatirulação Estado e sociedade possa ser incentivada.

Outro exemplo que segue na mesma direção e reflete a concretização de premissa metodológica descrita no capítulo anterior é a planificação desta política pública por meio da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

Estes instrumentos são responsáveis por delinear toda a estrutura do programa, assegurando-se que os objetivos, metas e resultados estão acessíveis por todos os interessados. A previsão legal de uma política pública traz segurança aos beneficiários e executores, além de garantir que as intenções dos agentes envolvidos

na sua elaboração sejam efetivadas. E, caso não sejam, permite que os atos praticados em desconformidade sejam questionados perante o órgão competente.

As normas que estruturam o Bolsa Família, além de demonstrarem as intenções do Estado e o caminho que será seguido até a sua concretização, guiam os aplicadores da lei (executores e juristas) e apresentam, claramente, à sociedade os objetivos, metas e resultados esperados. Trata-se de ganho democrático na medida em que proporciona informação e concretiza transparência, elementos essenciais na construção de uma sociedade mais dialógica.

Ainda sobre transparência, ressaltamos que o Bolsa Família utiliza-se de instrumento interessante na real efetivação desta premissão, qual seja: a internet. Levantamos esta discussão quando mencionamos que a disponibilização de um site na internet onde se concentrassem todas as informações sobre determinada política pública proporcionaria potencialização dos resultados perseguidos no que se refere ao resgate do interesse pelos assuntos políticos.

Acreditamos que é dever do Estado tornar acessível, a todos os cidadãos, informações em quantidade e qualidade adequada, ou seja, de forma que ela possa ser absorvida por todos aqueles que tiverem interesse, independente de condição social ou cultural. Afirmamos, ainda, que, nos casos das políticas públicas, a linguagem deveria ser clara e objetiva e o conteúdo deveria ser de fácil acesso.

Nesse sentido, existe uma página na internet²¹³, vinculada ao site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, criada para jogar luzes sobre aspectos que envolvem o Programa Bolsa Família, permitindo que os cidadãos conheçam e se aprofundem a respeito desta política pública revolucionária. Neste ambiente, encontram-se diversas informações sobre o programa, sua evolução e resultados, por meio de um conjunto de ferramentas informatizadas. Tais instrumentos tornam visíveis a todos os cidadãos – que possam acessá-los – diversos relatórios de acompanhamento, atualizados periodicamente.

Entre eles, podemos citar: 1) Relatório de Informações do Bolsa Família e Cadastro Único, que apresenta dados mais recentes de gestão de cada município e

²¹³ Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>>. Acesso em: 03 dez. 2015.

estado, tais como famílias e pessoas no Cadastro Único, famílias atendidas pelo Bolsa Família, acompanhamento de condicionalidades, identificação de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos, cálculo do Índice de Gestão Descentralizada, entre outras informações; 2) Matriz de Informações Sociais, que permite consultas aos dados históricos de gestão do Bolsa Família, do Cadastro Único e outros programas do MDS; e 3) Sistema Data Social, que disponibiliza dados e indicadores para elaboração de diagnósticos atualizados e para monitoramento das políticas e dos programas do MDS, além de informações de contexto social, demográfico e econômico de municípios, estados, regiões e do Brasil.

Verificamos que o Programa Bolsa Família preenche a maioria das premissas que entendemos como básicas, quando se busca a efetivação de uma política pública que intenciona resgatar o interesse dos cidadãos e reconstruir a importância da participação política. Infere-se, ainda que, numa análise superficial, posto que não baseada em dados empíricos, o Bolsa Família deu um grande passo na consecução deste objetivo.

Enquanto programa que se insere numa política pública de cidadania²¹⁴, o Bolsa Família conseguiu ultrapassar a visão meramente burocrática do processo de conformação e visibilizou aspectos práticos que a transformaram num instituto mais democrático e aberto à participação social. Mas, nos parece, que foi muito mais além ao contribuir diretamente com a formação de uma cidadania democrática no Brasil.

A metodologia de elaboração e implantação utilizada, utilizando-se da expertise de profissionais técnicos capacitados, interrelacionou de forma bastante exitosa *transferência de renda e condicionalidades*. Estas condicionalidades, por sua vez, foram selecionadas de forma a atingir diversos espaços que antes nunca tinham sido percebidos por outras políticas públicas de caráter social. Neste ponto, exaltamos a atenção que foi dada ao enfoque de gênero. E o fazemos apenas a título de exemplo.

No Bolsa Família, cabe às mulheres, preferencialmente, o recebimento do benefício. Um pressuposto que pode ser simples ou até irrelevante, aos olhos de um

²¹⁴ REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. Liberdade, dinheiro e autonomia. In: **Revista de Ciências Sociais**, 38, Abril de 2013, pp. 21-42.

jurista apressado, mas que proporcionou um enorme avanço moral e político, especialmente em suas beneficiárias que se encontravam - e muitas ainda se encontram – em extrema pobreza. Mulheres que, em sua grande maioria, são destituídas de serviços públicos mínimos e estão completamente alijadas do espaço de discussão política.

Tratam-se de pessoas sem direito a ter direitos, “que, em sua maioria, afirmaram se sentir mais livres (o termo utilizado foi “à vontade”) e menos angustiadas no que diz respeito à capacidade de adquirir bens primários para a suas famílias”.²¹⁵ Estas cidadãs, que viviam em completo atomismo social e desagregação política, perceberam-se sujeitos ativos e iniciaram um processo individual de superação da resignação. Esta mudança influi diretamente na alteração do contexto social em que vive, em especial na sua própria família.

Em decorrência, as condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar complementam a proposta de um processo de conformação de política pública como instrumento potencializador de empoderamento. Paralelamente, enquanto fio condutor de uma teoria de acesso à dignidade humana e à sua realização prática, incentivou a participação social em suas instâncias de acompanhamento e controle.

O Programa Bolsa Família não é imune a críticas. De início, lembramos que qualquer política pública deve estar em constante acompanhamento e adaptação a fim de garantir progresso perene e evitar instituir uma verdadeira dependência institucional. Seu objetivo final deve ser permitir que os cidadãos sejam autônomos social, política e economicamente frente ao Estado, e que possam “tomar as rédeas do próprio destino”.

Entretanto, a principal preocupação com o Programa Bolsa Família nos parece ser a vinculação, ainda que parcial, que os beneficiários institucionalizaram entre a política pública e o governante que a implementou. Sobre este ponto, convém ressaltarmos que esta crítica trazida não se baseia em dados empíricos, ainda que estejamos utilizando como base a pesquisa realizada pela Profa. Dra. Walquíria Leão

²¹⁵ *Idem.*

Rego e o Prof. Dr. Alessandro Pinzini, na obra *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*.²¹⁶

Não aprofundaremos esta discussão, pois o tema merece estudo amplo, cuja interrelação entre várias áreas de conhecimento é pressuposto essencial. Exige, ainda, a análise cuidadosa de uma série de condições políticas e institucionais que não temos capacidade de analisar neste momento. Entretanto, achamos importante apresentar apenas uma declaração de uma beneficiária do Bolsa Família sobre o assunto:

O nosso presidente, ele é pobre não é? Quantas vezes ele não lutou para ser presidente, ele sabe o que eu estou passando, sabe o que eu estou sentindo. Ele já soube. Se ele se candidatar mil vezes, mil vezes eu voto nele. Sabe por quê? Ele foi a única pessoa que enxergou a minha pessoa, quem eu sou. O único político que sabe o que é pobreza, que está sentindo o que eu estou sentindo.²¹⁷

Enfim, acreditamos que o Programa Bolsa Família conseguiu incrementar o nível de autonomia e empoderamento dos cidadãos envolvidos, em especial, dos seus beneficiários diretos. Este aspecto parece estar diretamente relacionado à metodologia utilizada em seu processo de conformação.

A cidadania, como processo de aquisição de direitos e de capacidades para seu gozo por parte das pessoas, portanto, como direito e capacidade para participar da herança material e cultural da civilização, pressupõe a implementação de processos políticos democráticos incessantes de expansão e normatização de novos direitos. Isto faz com que os cidadãos experimentem mais plenamente sua condição de partícipes de uma comunidade humana integrada e coesa.²¹⁸

O processo de elaboração, implementação e avaliação do Bolsa Família refletiu clara abertura democrática tanto no nível institucional (relação entre entes federativos, e entre órgãos federais) quanto no nível comunitário, dos quais são exemplos os

²¹⁶ Esta obra relata pesquisa realizada pelos autores com o objetivo de investigar os efeitos políticos e morais do Programa Bolsa Família, à luz de uma concepção de autonomia individual. Para a sua realização, foram realizadas cinco anos de viagens, nas quais mulheres beneficiárias do programa foram entrevistadas nas regiões tradicionalmente mais desassistidas do Estado brasileiro.

²¹⁷ REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. Op. Cit. p. 33.

²¹⁸ REGO, Walquiria Leão. Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa família. In: **Lua Nova**. São Paulo, 73. 147-185, 2008, p. 171.

órgãos de controle social. Igualmente, proporcionou a expansão de espaço para trocas de experiências e aprendizagem.

Concluimos, portanto, que o Programa Bolsa Família reflete claramente a característica de uma política de cidadania. “Uma política pública destinada a realizar planos de solidariedade social e cultural indispensáveis à realização de justiça distributiva.”²¹⁹ E que, tendo alcançado seu objetivo, o que não inibe maiores avanços, pode ser utilizada como exemplo êxito de um processo de conformação que alia efetivação de direitos e fortalecimento da cidadania.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 170

CONCLUSÕES

A pretensão deste trabalho foi visibilizar a relação existente entre políticas públicas e participação política. Demonstrar como o processo de conformação de políticas públicas, enquanto instrumento de efetivação de direitos, pode se tornar uma peça importante no fortalecimento da relação entre Estado e sociedade e no resgate do interesse dos cidadãos pelos assuntos políticos.

Nesse percurso, revisitamos o fundamento das políticas públicas, esclarecemos seu objetivo principal e apresentamos um novo conceito, sempre levando em consideração a interdisciplinaridade que envolve a temática. Destacamos que a busca por efetivação de direitos e pela garantia de acesso a uma vida digna aos cidadãos é a verdadeira razão de ser todas as políticas públicas.

As políticas públicas não podem servir apenas para resolver problemas pontuais da sociedade, mas também para fazer acontecer espaços de sentido democrático. Devem ter como objetivo principal construir e transformar espaços no interior dos quais os atores vão colocar e redefinir os seus problemas. Dito de outro modo, política pública não deve se limitar a efetivar o interesse público, mas viabilizar condições materiais para que todos os cidadãos possam, em condições de igualdade, lutar e garantir dignidade humana para si e para os outros.

Nesse contexto, construímos um novo conceito de políticas públicas. Política pública, enquanto processo que direciona o agir do governo e a atuação da administração pública, estruturada pelo direito e conformada a partir do inter-relacionamento entre Estado e sociedade, com a finalidade de concretizar acesso a dignidade humana a todos os cidadãos.

A concretização prática desta nova perspectiva exige, entretanto, o questionamento das estruturas institucionais e normativas hegemônicas que regem o atual processo de conformação de políticas públicas e que não permitem uma participação mais efetiva da sociedade.

Neste trabalho, defendemos a ideia de que os cidadãos devem estar inseridos em todas as fases do processo de conformação de políticas públicas, participando

ativamente e contribuindo para que a ação governamental retrate fielmente as necessidades envolvidas. E, para que isto se concretize de uma forma positiva, os cidadãos devem estar devidamente empoderados.

Analisando criticamente o instituto e o processo que o envolve, reconhecemos que políticas públicas e participação social são elementos estritamente vinculados, sendo aquela a face mais visível da política. Nesse sentido, o processo de conformação de política pública deve ultrapassar a ideia de procedimento meramente burocrático e se tornar a interface entre os cidadãos e a política, promovendo empoderamento e incrementando a cidadania.

Esta proposta baseia-se na premissa de que os cidadãos são motivados por interesses próprios, mas igualmente são capazes de perceber e promover o interesse público. O processo de conformação de políticas públicas seria, então, o elemento responsável por atrair a atenção dos cidadãos, já que possui a característica de interferir diretamente em questões relacionadas à vida pessoal e aos interesses particulares de cada pessoa.

Melhor explicando, determinada política pública tem capacidade de chamar a atenção de um cidadão por produzir efeitos diretos na sua vida cotidiana, podendo despertar, assim, seu o interesse pessoal. Este, então, uma vez atraído, passa a acompanhar a implementação daquela política, envolvendo-se, paulatinamente com rotinas políticas e sociais que antes lhe eram desconhecidas, gerando empoderamento e, continuamente, progresso da democracia (interesse público).

O processo de conformação de políticas públicas se apresenta, portanto, como instrumento hábil para reconstruir a articulação entre Estado e sociedade, através do incentivo à participação nos assuntos políticos. Estimulando, de início, atividades participativas mais espontâneas e menos organizadas, como por exemplo, conversar sobre política e tentar convencer outros cidadãos de sua opinião sobre determinadas questões. Para progressivamente, permitir que este cidadão possa se inserir de forma mais efetiva, integrando mobilizações sociais, se associando a sindicatos e/ou partidos políticos ou participando de conselhos públicos.

Neste trabalho, destacamos, entretanto, que esta reocupação progressiva do espaço político somente se efetiva quando a participação social e efetiva é de

qualidade, e não meramente quantitativa. Assim, cabe ao Estado o importante papel de catalisar ações e auxiliar na criação de espaços que favoreçam e sustentem processos de empoderamento.

O objetivo primordial do processo de empoderamento é que as pessoas se tornem autônomas e renunciem ao estado de tutela e de impotência, transformando-se em sujeitos ativos e participantes envolvidos na busca de dignidade para a sua vida e na construção de uma esfera pública mais igualitária.

O modo como os indivíduos fazem as suas escolhas tem uma relação muito próxima com a capacidade de participação e com a distribuição de poder nos espaços institucionais. Assim, as formas como os processos de conformação das políticas públicas estão organizados interfere diretamente na qualidade de vida das pessoas.

Nesse sentido, concluímos que é necessário reorganizar as bases que conformam os processos de elaboração, implementação, desenvolvimento e avaliação das políticas públicas. Visibilizar, sem pretensão de completude, aspectos que, se observados, podem transformar um simples procedimento administrativo num processo responsável por elevar o *status* político e social dos atores envolvidos e permitir que cidadãos ingressem no espaço de discussão política e possam lutar pela melhoria da sua vida e de todos ao seu redor.

Seguindo esta linha de raciocínio, propusemos dez premissas metodológicas com o objetivo de imaginar o processo de conformação de políticas públicas como instrumento que promove e concretiza o empoderamento e efetiva direitos. São elas: 1) planificação das diretrizes; 2) definição prévia dos objetivos, metas e resultados a serem alcançados; 3) designação de equipe multidisciplinar de elaboração, acompanhamento e avaliação; 4) elaboração e adaptação contextualizada; 5) previsão de mecanismos de adaptação e correção de rumos; 6) publicação periódica de relatórios de acompanhamento; 7) definição prévia das instâncias de controle e avaliação; 8) transparência e disponibilização de informação em quantidade e qualidade adequada; 9) abertura ampla de espaços de participação para os atores diretamente envolvidos; 10) desvinculação da política pública com o governo/governante que a elaborou/implementou.

Ressaltamos, entretanto, que as premissas apresentadas se tratam apenas de uma proposta inicial, que admite a inserção de novas premissas com o avanço dos estudos e após a análise de casos concretos de políticas implementadas.

Por fim, concluímos que o Programa Bolsa Família preenche a maioria das premissas que entendemos como básicas a um processo de conformação que busque a efetivação de uma política pública que intenciona resgatar o interesse dos cidadãos e reconstruir a importância da participação política. Infere-se, ainda que numa análise superficial, posto que não baseada em dados empíricos, que o Bolsa Família deu um grande passo na consecução deste objetivo.

O Bolsa Família conseguiu ultrapassar a visão meramente burocrática do processo de conformação e visibilizou aspectos práticos que o transformaram num instituto mais democrático e aberto à participação social. Trata-se de verdadeiro exemplo de uma política de cidadania, além de instrumento efetivador de direitos.

REFERÊNCIAS

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. “Estudio Introductorio” em AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **La Hechura de las políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

ALCANTARA, Luciana da Silva. Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 103, p. 1008-1009, Dec. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010311042014000401008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 Nov. 2015.

ANDRADE, Fábio Pereira de; SILVA, Fernanda Lima. **A formulação do Programa Bolsa Família: uma revisão crítica acerca do papel da burocracia**. Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspUBLICAS/encontrosinternacionais/pdf-st09-trab-aceito-0435-11.pdf>>. Acesso em: 23 Nov. 2015.

APPIO, Eduardo. **Controle judicial de políticas públicas no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

BARRAGÁN, Vicente; ROMERO, Rafael; SANZ, Jose. M. “Distribución del poder político en Joaquín Herrera: Aportaciones para un proceso democrático en la ciudad de Sevilla” em ABELLAN MUÑOZ, Jesus C. (Org) **Las praxis de la paz y los derechos humanos: Joaquin Herrera Flores in memoriam**. [s.l.] Editorial Universidad de Granada, 2012, p. 449-472.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BONIFÁCIO, Robert. A participação política no Brasil. **Em debate: periódico de opinião pública e conjuntura política**, v. 4, n. 6. Belo Horizonte: UFMG, 2012, p. 34-45..

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí (RS): Unijui, 2007.

BORGES, André. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, no. 24, mai/ago 2010, p. 120-157.

BRUGUE, Quim; SUBIRATS, Joan. “Introdução” em **Lecturas de Gestión Pública**. Instituto Nacional de Administracion Pública. Madrid: MAP, 1996.

BUCCI, Maria Paula Dallari. “Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas” em FORTINI, Cristina; ESTEVES, Júlio C. S; DIAS, Maria

Teresa F. (Org.) **Políticas Públicas possibilidades e limites**. Ed. Fórum. Belo Horizonte, 2008.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo, Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf Acesso em: 23 Nov. 2015.

_____. Políticas Públicas e Direito Administrativo. **Revista de Informação legislativa**, Brasília, SF, v. n. 133, jan/mar. 1997.

CAPELLA, Ana Claudia N. Perspectivas teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas em HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. A ação em rede na implementação de políticas e programas sociais públicos. **Informacion del Tercer Setor**, abril, 2003. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/14347-A-acao-em-rede-na-implementacao-de-politicas-e-programas-sociais-publicos.html>>. Acesso em: 24 Nov. 2015.

CASTELLS, Manuel. Hacia el Estado red? – globalizacion econômica y instituciones políticas em la era de la informacion. In: **Seminário Internacional Sociedade e a reforma do Estado**, Brasil: São Paulo. 26-28 de março. Disponível em: <http://agenda-egobierno.morelos.gob.mx/CGGD/index_hm_files/Estado%20Red.pdf> Acesso em: 24 Nov. 2015.

CASTORIADIS, Cornelius. La democracia como procedimiento y como regimen. **Leviatan: revista de hechos e ideas**, 64, Madrid, p. 65-84.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os Enfoques de Avaliação e Análise de Políticas Públicas: uma contribuição para a área educacional**. Tese de Doutorado defendida na Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, 2007.

COELHO, Luís Fernando. **Teoria crítica do direito**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis, Vozes, 2004.

COHN, Amélia. **Participação social e conselhos de políticas públicas**. Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 29. Escritório no Brasil/IPEA: Brasília, 2011.

CORTES, Soraya Vargas; LIMA, Luciana Leite. “A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas” em **Lua Nova**, São Paulo, 87, 2012, p. 33-62.

COUTINHO, Diogo R. “O direito nas políticas públicas” em FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; MARQUES, Eduardo (Org). **A política pública como campo**

multidisciplinar. 1 ed. São Paulo e Rio de Janeiro: Editora Unesp e Editora Fiocruz, 2013, v.1, p. 181-200.

_____. “O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo sobre o Programa Bolsa Família” em SCHAPIRO, Mário G.; TRUBEK, David M. (Org.). **Direito e desenvolvimento: um diálogo entre os Brics**. São Paulo: Saraiva, 2012.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Universidade Federal do Pará, 2006. Disponível em: <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper06.pdf> . Acesso em: 29 ago.2015.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível na Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo: <www.direitoshumanos.usp.br>. Acesso em 20 Jul. 2015.

DRAIBE. Sônia Miriam. Brasil: Bolsa-escola y Bolsa-familia *in* COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando (Org.). **Transferencias com corresponsabilidad. Una mirada latino-americana**. México: Flacso, 2006, p. 137-178.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy**, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1975.

ENTERRIA, Garcia de. **La constitucion como norma y el Tribunal Constitucional**.3.ed. Madrid: Civitas, 1985.

FARIA. José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 1999.

GIANNINI, Massimo Severo. **El poder público: estados y administraciones públicas**. Madrid: Civitas, 1991.

GIROUX, Henry; MCLAREN, Peter. **Sociedad, cultura y educación**. 1ª. ed. Madrid: Pedro Miño, 1998.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais . **Saúde e Sociedade**, [S.l.], v. 13, n. 2, p. 20-31 , ago. 2004. ISSN 1984-0470. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/7113>>. Acesso em: 19 Jul. 2015.

GRAU, Nuria Cunill. A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados. **Revista do Serviço Público**, 120 (1), p. 113-140, 1996.

GREPPI, Andrea. La democracia e su contrario. **Representacion, separacion de poderes y opinion pública**. Madrid: Trotta, 2012.

GUARESCHI, Neuza. Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência em STREY, Marlene (Org.) **Violência, gênero e políticas públicas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

HERRERA FLORES, Joaquín. La democracia en procesos participativos: principios, fundamentos y requisitos. TOMAS, V. **La Pedagogia de la decision. Construyendo ciudadanía**, 10. Cimas, Madrid, 2005.

_____. **La reinencion de los derechos humanos**. Ed. Atrapasueños, 2008.

_____. **Los derechos humanos como productos culturales: crítica del humanismo abstracto**. Madrid: Catarata, 2005.

HUNTINGTON, Samuel; NELSON, Joan. **No easy joice: political participation in developing countries**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1976.

JUNQUEIRA, Luciano Peters. **Descentralização, intersetorialidade e rede como estratégias de gestão da cidade**. Revista FEA – PUC-SP, São Paulo, v. 1, p.57-72, nov. 1999.

KELSEN, Hans. **Esencia y valor de la Democracia**. Ediciones Guadarrama, Barcelona, 1977.

KLEBA, Maria Elisabeth; WENDHÁUSEN, Águeda. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. **Saúde e Sociedade**, Rio de Janeiro, v.18, n. 4, 2009, p. 733-743.

LAHERA, Eugenio. Política y políticas públicas em **Serie Políticas Sociales**. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2004.

LASWELLL, Harold.D. **Politics: who gets what, when and how**. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.

LOWI, Theodor. American Business, public policy case studies and political theory. **World politics**, 16, 1964, p. 677-715.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: a casebook on the role of policy analysis**. Santa Monica: Goodyear, 1980.

MARANHÃO, Tatiana de A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. “Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos: espaço de construção da democracia” em ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (Org.). **Participação popular nas políticas públicas**. São Paulo: Instituto Polis, 2006, p. 109-119.

MARQUES, Eduardo. “As políticas públicas na ciência política” em MARQUES, E.; FARIA, CAP. (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp/Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 25.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELO, Marcus André B.; SILVA, Pedro L. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno**, Campinas: NEPP- UNICAMP, n. 48, 2000.

MELO, Rúion. Resenha de Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania, de Walquiria Leão Rego e Alessandro Pinzani. **Cadernos de Filosofia Alemã: Crítica e Modernidade**, Brasil, v. 19, n. 1, p. 213-221, out. 2014. ISSN 2318-9800. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/filosofiaalema/article/view/85605/88380>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

MILBRAITH, Lester. **Political participation: how and why do people get involved in politics?** Chicago: Rand McNally an Company, 1965.

MOISES, Jose Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 23, 2008.

MONTAGUT, Teresa. Repensando la política social. Documentacion Social. **Revista de estudios Sociales y Sociologia aplicada**.154. 2009, p. 13-23.

NOGUEIRA, Marco A. **Em defesa da política**. São Paulo: Ed. Senac, 2001.

NUSSBAUM, M. C.; SEN, A. **La calidad de vida**. México: Fondo de Cultura Economica, 1994, p. 318-349.

OHLWEILER, Leonel. A construção e implementação de políticas públicas: desafios do Direito administrativo moderno. **Verba Juris**. Ano 6, n. 6, jan/dez. 2007, p. 269-300.

PEREIRA, Luíz Carlos Bresser. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

_____. Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa família. In: **Lua Nova**. São Paulo, 73. 147-185, 2008.

_____. Liberdade, dinheiro e autonomía. In: **Revista de Ciências Sociais**, 38, Abril de 2013, pp. 21-42.

RESTREPO, Ana Catalina Arango. Recensión de La democracia y su contrario. Representación, separación de poderes y opinión. **Eunomia: Revista en Cultura de la legalidad**, 2013, p. 318-327.

SANTOS, Marília Lourido dos. **Interpretação constitucional no controle judicial de políticas públicas**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2006.

SARAIVA, Enrique. “Introdução a teoria da política pública” em SARAIVA, E.; FERRAZERI, E. (Org). **Políticas públicas coletânea vol. 1**. Brasília: ENAP. 2007, p. 21-42.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceito, esquemas de análises e casos práticos**. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 9, p. 7-34, 2007.

SOUZA, Celina. “Estado da Arte em políticas públicas” em HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M; MARQUES, Eduardo (Org.) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

_____. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de políticas Públicas y eficacia de la administración**. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1994.

_____. **Un problema de estilo: la formacion de politicas públicas en Espana. Exploracion sobre los elementos distintivos de nuestro “policy style” (una aportacion al analisis del sistema político espanol)**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

TAYLOR, Matthew M. **O judiciário e as políticas públicas no Brasil**. Dados [online]. 2007, vol.50, n.2, pp. 229-257. ISSN 1678-4588. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582007000200001>>. Acesso em 24 jul. 2015.

TEIXEIRA, Solange Maria; PEREIRA, Karine Yanne de Lima. “Redes e Intersetorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social” em **Textos e Contextos**, v. 12, n. 1, jan./jun. 2013, p.114-127.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. O desafio da gestão das redes políticas. In: **Congreso Internacional del Clad sobre la reforma del estado y de la administracion publica**, 7, Lisboa, Portugal, 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043204.pdf>>. Acesso em: 24 Nov. 2015.

THEODOULOU, Stella. “The contemporary language of public policy: a starting point” em CHAN, Matthew; THEODOULOU, Stella (Org.). **Public policy – the essential readings**. Ney Jersey: Prentice Hall, 1995.

TRUBEK, David M. “Law, planning and the development of brazilian capital market – a study of law in economic change” em **Yale Law School Studies in Law and Modernization** 3, Bulletin n. 772-73, 1971.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. **O poder que brota da dor e da opressão: empowerment, sua história, teoria e estratégias**. São Paulo: Paulus, 2003.

VERBA, Sidney; SCHOLOZMAN, Kay; BRADY, Henry. **Voice and equality: civic voluntarism in American politics**. Cambridge, Massachusetts: Havard University Press, 1995.